

## PARECER N.º 18/AMT/2020

[versão não confidencial]

### **I – DO OBJETO**

1. Foi rececionada na Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) uma comunicação da Comunidade Intermunicipal do AVE (CIMAVE) (e-mail 02 de dezembro de 2019-16h40m) para os devidos efeitos do cumprimento da alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, que estabelece que compete à AMT “*emitir parecer prévio vinculativo sobre peças de procedimento de formação dos contratos de concessão ou de prestação de serviços públicos nos setores regulados, ou sobre alterações promovidas aos contratos em vigor*”.
2. A referida comunicação foi acompanhada da seguinte documentação relativa ao “Concurso público para a contratação de serviço de transporte rodoviário de passageiros na Região da Comunidade Intermunicipal do AVE”, incluindo o documento de fundamentação da operação, o Programa do Procedimento e o Caderno de Encargos com os respetivos Anexos.
3. O presente Parecer inscreve-se no cumprimento da missão da AMT enquanto regulador económico independente, nos termos dos seus Estatutos, anexos ao Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio (Estatutos), e de acordo com as exigências que emanam da Lei-Quadro das Entidades Reguladoras Independentes (LQER), aprovada pela Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto, conforme alterada.
4. A sua emissão fundamenta-se, assim, nas atribuições da AMT, previstas no n.º 1 do artigo 5.º dos Estatutos, designadamente, “*zelar pelo cumprimento do enquadramento legal, nacional, internacional e da União Europeia, aplicável à regulação, supervisão, promoção e defesa da concorrência, visando o bem público, a defesa dos interesses dos cidadãos e dos operadores económicos, e de monitorização, acompanhamento e avaliação das atividades e políticas do Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes*”, e, mais especificamente, na atribuição concreta estabelecida na alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º dos Estatutos.
5. Acrescem ainda nas atribuições da AMT:
  - Definir as regras e os princípios gerais aplicáveis às obrigações de serviço público (OSP) nos setores regulados, com respeito do princípio da igualdade, da

transparência e da proporcionalidade das compensações financeiras, bem como quanto ao estabelecimento dos níveis de serviço<sup>1</sup>;

- Fiscalizar e auditar o cumprimento das obrigações legais, regulamentares e contratuais, assumidas pelos concessionários e pelos prestadores do serviço público sujeitos à sua jurisdição, propondo a aplicação de sanções contratuais;<sup>2</sup>
  - Proceder ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados;<sup>3</sup>
  - Promover a defesa dos direitos e interesses dos consumidores e utentes em relação aos preços, aos serviços e respetiva qualidade.<sup>4</sup>
6. Por outro lado, o presente Parecer inscreve-se também no âmbito da reforma estrutural consubstanciada na Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprovou o Regime Jurídico do Serviço Público de Transportes de Passageiros (RJSPTP), bem como do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007<sup>5</sup> (Regulamento ou Regulamento 1370/2007), relativo aos serviços públicos de transporte de passageiros.
7. Nesta análise, procurar-se-á aprofundar e avaliar não apenas as diversas “questões regulatórias” subjacentes ao pedido de Parecer, como também o que respeita aos instrumentos contratuais e legais enquadradores.
8. Em primeiro lugar, analisar-se-á o enquadramento / *compliance* do proposto com o RJSPTP, bem como com o Regulamento, Código dos Contratos Públicos (CCP) e demais legislação aplicável à descentralização administrativa e subvenções públicas, designadamente, Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, alterado pela Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto.
9. Em segundo lugar, o presente Parecer analisa o procedimento do ponto de vista do binómio “falhas de mercado vs falhas de Estado [*i.e. contribuir para o suprimento de “falhas de mercado”, sem gerar “falhas de Estado” ou de entidades e/ou atos normativos que, de algum modo, o representam*], construindo um “paradigma de concorrência não falseada”, sem restrições ou distorções, protegendo o bem público da Mobilidade Inclusiva, Eficiente e Sustentável promovendo, ainda, a confluência dos

<sup>1</sup> Alíneas c) e d) do n.º 2 do artigo 34.º e alíneas e) e k) do n.º 1 e a) do n.º 2 do artigo 5.º dos Estatutos.

<sup>2</sup> Alíneas c) e f) do n.º 2 do artigo 5.º e alínea b) do n.º 3 do artigo 34.º dos Estatutos.

<sup>3</sup> Alínea c) do n.º 3 do artigo 34.º dos Estatutos.

<sup>4</sup> Alínea m) do n.º 1 e alíneas j) e k) do n.º 2 do artigo 5.º dos Estatutos.

<sup>5</sup> Alterado pelo Regulamento (UE) 2016/2338 do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de dezembro de 2016.

paradigmas sociais subjacentes a diferentes racionalidades: Investidores; Profissionais; Utilizadores/Consumidores Cidadãos; e Contribuintes.

## **II – DA FUNDAMENTAÇÃO DA OPERAÇÃO**

10. O Estudo da Concessão é acompanhado dos seguintes elementos:
  - Programa de Concurso;
  - Caderno de Encargo e respetivos Anexos;
  - Instrumentos de Planeamento do Território e Mobilidade;
  - Contratos de delegação de Competências dos Municípios de Cabeceiras de Basto, Fafe, Mondim de Basto, Póvoa do Lanhoso e Vizela;
  - Contratos Interadministrativos AMP/CIMAVE e CIM Cávado/CIMAVE.
11. O Estudo da Concessão refere que a CIMAVE celebrou com os Municípios contratos Interadministrativos relativos à partilha e delegação de competências, sendo que, a “*nível estratégico*” lhe compete “*organizar o procedimento concursal para a concessão de serviço público*” e gerir o contrato (“*nível tático*”) com o operador de serviço público selecionado (responsável pelo “*nível operacional*”).
12. Os Municípios de Cabeceiras de Basto, Fafe, Mondim de Basto, Póvoa do Lanhoso e Vizela delegaram na CIMAVE a competência para a gestão dos seus transportes municipais e intermunicipais, sendo que os Municípios de Guimarães<sup>6</sup>, Vieira do Minho e Vila Nova de Famalicão<sup>7</sup> optaram por delegar apenas a organização/gestão dos serviços intermunicipais (assumindo a gestão dos seus serviços urbanos e municipais).
13. Não obstante, refere o Estudo da Concessão que houve um “*diálogo próximo entre a CIMAVE e estes Municípios, de forma a articular os serviços prestados a nível Regional e Inter-Regional com os serviços Municipais*”.
14. O referido Estudo salienta, ainda, que a opção tomada, cumpre com os Objetivos estabelecidos na Lei n.º 75/2013, *inter alia*, “*não aumento da despesa global*”; “*aumento da eficiência da gestão dos recursos públicos*”; “*ganhos de eficácia na*

---

<sup>6</sup> Atualmente os serviços Urbanos do Município de Guimarães estão concessionados à empresa TUG (Transportes Urbanos de Guimarães, do Grupo ARRIVA). A AMT emitiu Parecer no que respeita ao concurso a lançar pelo Município e que abrange os transportes urbanos (no fim do contrato, i.e. março de 2021) e os transportes municipais.

<sup>7</sup> Os serviços de transporte de passageiros de âmbito urbano/local são assegurados pelos TUF (Transporte Urbanos de Famalicão).

*gestão dos transportes públicos*”; “aproximação aos cidadãos [coesão, solidariedade e qualidade]” e “articulação entre os diversos níveis da administração pública”.

15. Note-se que do ponto de vista da AMT, este último aspeto (“Modelo de *Governance Territorial*”) é essencial, tendo em conta que se trata(m) de territórios onde existem redes complexas, que foram (re)-desenhadas, cuja gestão exige regras claras de articulação, tendo em conta aspetos críticos como o planeamento de redes e serviços (considerando os territórios e os seus modelos de delegação/partilha de competências), os modelos económico-financeiros subjacentes aos diversos regimes de exploração (incluindo aspetos críticos, com a bilhética e respetiva chave de repartição) e ainda as questões relativas à cooperação institucional, numa ótica de estabilidade, essencial para a prestação de serviços de transporte público às populações.
16. No que se refere aos “Estudos de Transportes” realizados pela CIMAVE, destaca-se o “Estudo de reestruturação de redes de serviços de transportes públicos de passageiros da CIMAVE” (da Universidade do Minho), que apresenta uma caracterização detalhada da Rede atual [permitindo o desenho da futura Rede, objeto do presente concurso]. Destaca-se o seguinte:
  - a. A atual rede de transportes<sup>8</sup> é composta por 6 operadores (Arriva Guimarães, Rodoviária Entre o Douro e o Minho/Transdev; TRANSDEV; Autoviação Landim/Pacense; Giromundo; TUG/Guimarães; e TUF/Famalicão);
  - b. A ARRIVA realiza operações nos Municípios de Guimarães, Famalicão, Fafe e Póvoa do Lanhoso (para além das ligações dentro da CIMAVE realizar ainda ligações inter-regionais com a CIM Cávado);
  - c. A TRANSDEV opera os Municípios de Famalicão. Guimarães, Fafe, Cabeceiras de Basto, Vizela e Mondim de Basto (realizando serviços inter-regionais com a AMP e com a CIM Tâmega e Sousa);
  - d. A REDM opera em Famalicão, Guimarães, Póvoa do Lanhoso, Vieira do Minho e Cabeceira de Basto (realizando ainda as ligações inter-regionais entre a CIM Cávado, a CIM do Alto Tâmega e a AMP);
  - e. A AVL P opera em Guimarães, Vizela e Fafe (realizando ainda ligações inter-regionais com a AMP e a CIM Tâmega e Sousa);
  - f. A Giromundo opera nos Municípios de Vieira do Minho e Póvoa do Lanhoso;

---

<sup>8</sup> De acordo com o Estudo existem atualmente 1901 serviços, sendo que a maioria (51%) é operada pelo Grupo ARRIVA, seguido da REDM (18%) e pela TRANSDEV (16%).

- g. Os TUG (Arriva) operam os serviços urbanos do Município de Guimarães e os TUF (através da Arriva) operam uma única linha no Município de Vila Nova de Famalicão.
17. A produção de transporte [em tempo escolar] associada à atual rede de transportes da CIMAVE corresponde a 52.520 veículos-km [do total da produção de transportes, cerca de 52% tem âmbito municipal e 48% serviços intermunicipais].
  18. De acordo com o Estudo da Concessão (dados fornecidos pelos Operadores), a nível de Receitas, o valor médio ponderado de receitas por veículo.km é de [confidencial] € VK (sem IVA).
  19. No que respeita aos Custos, refere-se que os Operadores forneceram os custos (diretos e indiretos) por veículo.km (os quais não incluem as margens de exploração, nem os custos de gestão das empresas), tendo sido possível apurar que a [confidencial] (eventualmente tendo em conta o efeito de escala) é o Operador que apresenta um valor médio mais baixo, de [confidencial] €/VK.
  20. Cruzando os dados (Receitas vs Custos), o Estudo conclui que “*todos os operadores apresentam uma margem negativa no que se refere ao Serviço Público de Transporte de Passageiros*”.
  21. De salientar que o Estudo da Concessão realça as Receitas obtidas pelos Operadores das Atividades ditas “Acessórias” (serviços “Expresso”, serviços de aluguer, serviços de publicidade), considerando, da análise agregada dos vários Relatórios e Contas, que as receitas do serviço público representam cerca de “[confidencial] % do rendimentos anuais” e as receitas dos serviços acessórios cerca de [confidencial] % desses rendimentos (sendo a maior fatia alocada aos serviços “Expresso”, cujas receitas, em termos agregados, representam cerca de [confidencial] % dos rendimentos anuais).
  22. O Estudo apresenta uma breve análise de “*benchmarking*” (considerando outros operadores a nível nacional), concluindo que as receitas médias por veículo.km são superiores no segmento “atividades comerciais” do que no segmento “serviço público” (acrescentando que os custos médios, sobretudo nos serviços “Expresso” tendem a apresentar valores também inferiores).
  23. Conclui que é possível verificar a existência de “margens negativas” no segmento “serviço público”, compensadas pelas “margens positivas” do segmento “serviço comercial” [explicando este facto com potenciais economias de gama ou de escala e/ou *cross selling*].

24. Também no caso CIMAVE, o Estudo avança que este “equilíbrio” é desejável, caso o Operador consiga *“replicar as vantagens competitivas atrás descritas, decorrentes da exploração conjunta do serviço público e do serviço comercial”*.
25. De salientar, que o Estudo da Concessão apresenta referências específicas aos serviços “Expresso” [*voltaremos a este ponto, mais à frente no presente Parecer*], fazendo ainda referência ao anterior regime jurídico, entretanto revogado pelo Decreto-Lei n.º 140/2019, de 18 de setembro, que concretizou a liberalização desses serviços, aliás já prevista no RJSPTP. A este propósito, o Estudo da Concessão releva alguns pontos (face ao regime entretanto revogado, repita-se), admitindo o “regime de quase exclusividade” em que esses serviços eram prestados (pelos operadores licenciados para o transporte público rodoviário de passageiros, antes através de “licenças RTA” e após o RJSPTP, através de autorizações provisórias), e referindo expressamente o seguinte: (i) que a liberalização dos serviços “Expresso” poderá ter um efeito “colateral”, tendo em conta a perda do estatuto de “quase-exclusividade” dos anteriores Operadores, poderá verificar-se uma *“menor apetência dos concorrentes para suportar a exploração de serviço público com margens negativas”*; referindo ainda que (ii) *“esta variável poderá ter assim uma relevância decisiva na exploração do serviço público, não sendo possível antever, com segurança, qual o seu impacto no concurso público”*.
26. Veremos mais adiante esta questão, tendo em conta o Modelo de Prestação de Serviço Público (Transporte de Passageiros) a nível nacional e no caso concreto.
27. No que respeita ao Tarifário (PART)<sup>9</sup>, refere o Estudo da Concessão que a CIMAVE terá recebido [confidencial] € (para o ano de 2019), tendo sido esse valor distribuído pelos vários Municípios (referindo ainda que, nessa data, ainda não existiria informação sobre o PART 2020), admitindo, no entanto, que essa medida tarifária poderia constituir um contributo importante para o aumento da procura [ou, em formulação menos otimista, pelo menos, para o “estancamento da sua redução”].
28. Da Análise SWOT apresentada<sup>10</sup> [confidencial]
29. São assim salientados os principais Desafios à viabilidade da Concessão, [confidencial]
30. De recordar que para além dos Objetivos “clássicos” subjacentes a esta Concessão (cumprimento das novas competências da CIM, como autoridade de transportes, sua capacitação e desenvolvimento e melhoria da qualidade do serviço), se encontra o de

<sup>9</sup> Criado na LOE 2019 e implementado através do Despacho n.º 1234-A/2019, de 4 de fevereiro, dos Secretários de Estado do Orçamento e Adjunto e da Mobilidade.

<sup>10</sup> *cfr. página 62 do Estudo da Concessão.*

assegurar o Equilíbrio Financeiro da CIMAVE, *i.e.* “assegurar um serviço público de transporte de passageiros que continue a ser autossustentável ou que requeira um limitado montante de compensações financeiras”.

31. [confidencial]
32. No caso concreto (concurso CIMAVE) admite-se a seguinte estrutura: Rede Base (mantendo a atual rede, com alguns ajustamentos resultantes dos Estudos desenvolvidos); Rede de “Serviços Mínimos” e Rede Complementar (circulações na Rede Base durante o período de férias escolares, explorados em regime de transporte a pedido e incluindo novas carreiras que não são atualmente exploradas pelo que se entendeu denominar como “operadores incumbentes”).
33. Assim, o Objeto do Contrato inclui (a) serviços públicos de transporte de passageiros de âmbito intermunicipal (território CIMAVE); (b) serviços públicos de transporte de passageiros de âmbito municipal (por delegação dos Municípios), (c) serviços mínimos<sup>11</sup>; e (d) serviços públicos de passageiros de âmbito inter-regional<sup>12</sup> (carreiras que se desenvolvam no território da CIMAVE), não incluindo serviços urbanos, serviços municipais (Municípios de Guimarães, Vieira do Minho e Vila Nova de Famalicão) e Transportes escolares e escolares especializados da responsabilidade dos Municípios.
34. No que respeita à organização do Transporte Escolar, o Estudo da Concessão distingue a (a) Contratualização de Serviço Público de Transporte de Passageiros (aquisição de passes escolares, para utilização na rede de serviços regulares) da (b) contratualização de “circuitos especiais” (realizado em veículos em regime de aluguer ou em veículos do próprio Município).
35. Existindo duas opções (Cenários – Contratualização do Transporte Escolar, diretamente pela CIMAVE ou, em alternativa, pelos Municípios), o Estudo aconselha o segundo Cenário (Contratualização pelos Municípios), construindo apenas um interface (Município-Operador), apresentando como vantagens o facto de os transportes escolares serem contratualizados a nível local, sendo os procedimentos equivalentes aos atuais, assegurando a adequação do plano da oferta, de ano para ano.

---

<sup>11</sup> Refere o **Estudo da Concessão** que no Plano da Rede e Oferta a submeter a concurso, foi assegurado o nível mínimo de serviço previsto no RJSPTP (assegurado com recurso a serviços regulares, não se verificando a necessidade de recurso a serviços de transporte a pedido).

<sup>12</sup> Refere o Estudo da Concessão que a CIMAVE se encontrava a desenvolver discussões e negociações com a CIM Tâmega e Sousa, com a CIM Alto Tâmega, com a CIM Cávado, CIM DOURO e AMP com vista à coordenação/partilha de competências de serviços inter-regionais, que sirvam o território da CIM e das entidades intermunicipais adjacentes, estando ainda previsto, no presente procedimento, Acordos de Exploração Conjunta Guimarães-Braga.

36. No que se refere aos Transportes Escolares especializados, o Estudo conclui que a CIMAVE poderá optar por não incluir a sua contratação no Objeto do Concurso, “*procurando ganhar experiência e know-how*”, por forma a ponderar a opção da sua inclusão em procedimento subsequente.
37. No que respeita ao cumprimento dos Serviços Mínimos (previstos no Anexo RJSPTP), o Estudo da Concessão aconselha a ponderação de uma solução “mista”, colocando a obrigação de assegurar a cobertura dos níveis mínimos de serviços, mantendo alguns percursos ligados aos serviços regulares fora do período escolar e fim de semana. Assim, o Operador tem a possibilidade de, nesses períodos, optar pelo “transporte flexível ou a pedido” (subcontratação de táxis ou carrinhas de associações/IPSS), transformando a circulação regular em transporte a pedido.
38. Este transporte a pedido, poderá ser realizado com veículos de menor dimensão, através da realização da pré-reserva pelos passageiros, admitindo um cenário em que o Operador pode otimizar a sua operação, procurando a forma mais eficiente de assegurar a cobertura dos serviços mínimos, apresentando este modelo a vantagem de “reduzir os custos de implementação dos serviços mínimos previstos no RJSPTP”.
39. No que respeita aos Serviços Inter-Regionais (Artigo 9.º RJSPTP) é considerada a figura dos Acordos de Exploração Conjunta: nestes termos, a Concessionária obriga-se a celebrar, com o Operador encarregue da Exploração do Serviço Público na CIM Cávado, um Acordo de Exploração Conjunta que assegure a ligação entre Guimarães e Braga (Via EN), sendo que os passes a vigorar nas carreiras são válidos entre os dois Operadores (na falta de acordo entre Operadores, as condições de exploração são determinadas pela CIMAVE e pela CIM Cávado).
40. De acordo com o Estudo da Concessão, atravessam o território da CIMAVE carreiras com origem e/ou destino em localidades da CIM Tâmega e Sousa, Alto Tâmega, CIM Douro e AMP, pelo que esta matéria “*será contratualizada entre autoridades de transportes através de contratos Interadministrativos.*”
41. As solicitações à atual Rede foram agregadas na “Rede complementar”, que agrega os serviços que não são atualmente explorados (ou que são explorados mediante compensação) – assim, a Rede Complementar será explorada pelo novo Operador de Transporte Regular e/ou transporte flexível, sendo os Operadores remunerados através de receitas tarifárias e adicionalmente através de compensações OSP, a cargo da CIMAVE (o Procedimento Concursal tem por base o valor das compensações a pagar ao Operador, o qual será submetido à concorrência, como um dos fatores do

- critério de avaliação, sendo o valor exato a pagar aquele que for licitado pelo concorrente vencedor).
42. Dos Cenários que foram equacionados no Estudo da Concessão, destaca-se o que implica a congregação da Oferta Atual + Níveis Mínimos de Serviços + Solicitações dos Municípios (a Rede que será colocada à concorrência – “Cenário 3 do Estudo da Concessão”).
  43. As “Vantagens/Oportunidades” colocadas pelo Cenário 3 são ressaltadas no Estudo da Concessão – de facto, a inclusão das “solicitações dos Municípios” permitem melhorar a qualidade do serviço prestado às populações, ao mesmo tempo que permite à CIM melhorar o conhecimento da rede (permitindo, no futuro, lançar uma segunda concessão com uma maior complexidade e com um nível de conhecimento mais aprofundado). [confidencial]
  44. Por outro lado, o Estudo da Concessão apresenta uma análise da potencialidade de adjudicação por Lotes, concluindo e recomendando, no entanto, que seja colocada à concorrência uma rede integrada de toda a CIMAVE, tendo em conta os Objetivos de conseguir o equilíbrio económico-financeiro da Concessão, melhorar a qualidade e os níveis de serviço público e possibilitar a capacitação e desenvolvimento de know how para a CIM, Autoridade de Transportes.
  45. Quanto ao “Modelo de Remuneração de Risco” (considerando os Modelos *Gross Cost / Net Cost* – Concessão/Prestação de Serviços), o Estudo da Concessão recomenda, no caso concreto, como “Solução Proposta”, um Contrato tipo Net Cost (Concessão), [confidencial].
  46. Quanto ao prazo da Concessão, recomenda o Estudo da Concessão um prazo de 5 anos (o qual corresponde ao patamar inferior do *benchmarking* europeu), de forma a viabilizar economicamente a concessão e servir como “contrato de transição” (que permite à CIMAVE adquirir o *know-how* para prepara o “curso subsequente”).
  47. No que respeita às Fases da Concessão, recomenda-se a existência de um Período de Transição (antes do início do Período de Exploração) – durante o período de “Transição Inicial”, a exploração do serviço público continua a ser assegurada pelo(s) atual(is), “Operadores Incumbentes” [de notar que se prevê, ainda, um “Período de Transição Final”].
  48. No que toca à Frota – recomenda-se que esta seja fornecida pelo Operador, sendo que no final do Contrato, esta é adquirida pela Autoridade de Transportes pelo seu valor residual (não amortizado), transferindo esse custo para o futuro Operador

(referindo-se que com esta opção é possível ter um serviço público autossustentável, com um prazo de concessão mais reduzido). Neste sentido, os requisitos de “idade média” (da Frota), devem ser ajustados a este objetivo.

49. Também no que respeita à capacidade de transporte dos veículos (matéria operacional), recomenda-se que seja dada (alguma) liberdade aos concorrentes para dimensionar a capacidade dos veículos a utilizar na prestação de serviços objeto da concessão.
50. No que respeita à Operacionalização do Sistema de Bilhética, recomenda-se que o mesmo seja incluído no Concurso. Ou seja, este “modelo” permite assegurar a implementação (em tempo útil) do Sistema de Bilhética Intermodal na Região, sendo que os requisitos técnicos são definidos no Caderno de Encargos, devendo o Sistema a adotar ser aprovado pela CIMAVE, ao mesmo tempo que o Operador é obrigado a assegurar a articulação com os demais Operadores da Região, sendo possível otimizar os custos de implementação e de operação do Sistema.
51. Quanto ao Tarifário a adotar, propõe-se (nos termos de acordo CIMAVE, restantes Municípios), a transição de um sistema de “base km (paragem a paragem”, para um sistema “quilométrico zona-zona, sem paragens”. Trata-se, ainda assim, de uma solução de evolução na continuidade do atual sistema tarifário, permitindo a uniformização com tarifários “vizinhos” (Vieira do Minho, Guimarães e Vila Nova de Famalicão). Refere-se que as opções tomadas favorecem a intermodalidade e procuram evitar a penalização dos transbordos (via tarifário).
52. No que respeita ao PART, são apresentados, no Estudo da Concessão, os valores relativos a 2019 (9 meses do ano), e as projeções (sujeitas a confirmação) para 2020 e 2021 (não esquecendo de referir que o acesso ao financiamento PART, via OE, está dependente da comparticipação dos Municípios). Tendo em conta a incerteza relativa à viabilização das verbas do PART (no momento de elaboração do Estudo da Concessão e mesmo no momento de lançamento do concurso), propõe-se que a decisão (para os anos de 2020 e seguintes), apenas se concretizará após conhecimento das decisões do Governo quanto a estas matérias, sendo que se fixa já (no Caderno de Encargos, Anexo 8), um mecanismo objetivo de acordo com a metodologia do Anexo ao Regulamento n.º 1370/2007, aplicável ao cálculo de compensações OSP que venham a ser aplicáveis (impostas ao Operador), de acordo com as regras do PART.
53. Por outro lado, sendo intenção da CIMAVE proceder à criação de um novo “Passe Sénior”, propõe-se que o mesmo seja “submetido à concorrência” (e incluídos nas

- propostas dos concorrentes). Caso o mercado considere viável a criação/inclusão desse novo passe, fá-lo-á nas suas propostas (sem custos para a CIMAVE).
54. De realçar, ainda no que respeita aos “Tarifários”, que o Contrato não prevê o pagamento de compensações financeiras em razão de OSP tarifárias – no entanto, prevê-se no Anexo 8 ao CE, um mecanismo por compensação por OSP adicionais (incluído as que resultem da aplicação do PART), através dos critérios específicos, objetivos e quantificáveis, de acordo com a Metodologia prevista no Anexo ao Regulamento 1370/2007.
  55. Quanto à disponibilização de Terminais Rodoviários, propõe-se que os mesmos sejam disponibilizados pelos Municípios, o que potencia a “inexistência de barreiras à entrada” [todos os concorrentes ficam em igualdade de circunstâncias]. No entanto, tendo em conta que os referidos Terminais são propriedade dos Municípios (e não da CIMAVE), propõe-se que os mesmos sejam listados em anexo específico aos documentos do procedimento, sendo que durante o Período de Transição Inicial o futuro Operador se obriga a celebrar com os Municípios contratos relativos à utilização dos referidos terminais.
  56. Quanto ao “Pessoal”, considerando as disposições aplicáveis em matéria de “Transferência de Estabelecimento”, considerando ainda que no caso concreto não existe transferência de autocarros do Operador Incumbente para o Novo Operador (seleccionado via procedimento concursal), refere-se que “*não existe obrigatoriedade de transferência dos trabalhadores dos operadores incumbentes para o novo operador*” (não obstante, estabelece-se no CE normas de proteção dos atuais trabalhadores, sendo que o futuro Operador se compromete a conferir-lhes prioridade, promovendo a continuação dos atuais postos de trabalho). Esta possibilidade é apresentada como contendo a potencialidade de mitigar as “*resistências sociais ao lançamento do concurso*”.
  57. No final da Concessão, a Frota e os Trabalhadores “revertem” para a CIM. Se por um lado este modelo tem vantagens (estabilidade laboral e social e ainda o facto de os Operadores não terem custos no final do Contrato, no que a estas matérias diz respeito), pode trazer alguma rigidez face a novos procedimentos concursais (custo com quadro de pessoal e frota, face a um novo concurso, poderá ter que ser suportado pela CIMAVE).
  58. No que respeita à Matriz de Risco do Contrato: (i) o Risco da oferta é do Concessionário (ainda que caiba ao Concedente, CIMAVE, aprovar o Plano de Oferta); (ii) o Risco de Produção corre integralmente por conta do Concessionário; (iii) o Risco

- de Investimento/Financiamento corre por conta do Concessionário (investimento em Frota e Meios), sendo que o Risco de (iv) Procura/Receitas deve ser entendido como sendo repartido entre o Concedente (CIMAVE), quando esteja em causa o pagamento de eventuais compensações por OPS (adicionais) e pelo Concessionário (sendo uma concessão de serviço público, este é remunerado pelas receitas do tarifário).
59. No que respeita às “Perspetivas Financeiras” (tendo em conta a Operação Privada), importa relevar que o Estudo da Concessão admite que os Serviços Mínimos e os Serviços incluídos na Rede Complementar não são “autossustentáveis” (sendo a compensação OSP colocada à concorrência). No entanto, o Estudo da Concessão refere, também, que os serviços prestados na “Rede Base” não são (também) autossustentáveis, sendo necessário que o Operador possa gerar rendimentos (através de atividades acessórias) que permitam alavancar a prestação de serviços na rede base.
60. Assim, tendo em conta as “Redes” em causa, o Estudo da Concessão apresenta as “Estimativas globais da Concessão”, sendo elaborados dois Cenários: (i) Cenário 1 (Serviço Público) e (ii) Cenário 2 (Serviço Público e Atividades Acessórias).
61. Analisando o Cenário 1 (Resultados) o Estudo apresenta a inevitabilidade de atribuição (por parte da Autoridade de Transportes), de compensações OSP. Assim, para que a Concessionária obtivesse uma TIR Acionista de [confidencial] % (considerando uma TIR projeto de [confidencial] %), o volume compensações OSP a pagar no 1.º ano da concessão seria de [confidencial] € (Rede Complementar: [confidencial] €; Níveis Mínimos: [confidencial] € e Compensações OSP genéricas: [confidencial] €).
62. No Cenário 2 (apresentado no Estudo da Concessão) considerou-se qual o nível de Atividades Acessórias que seria considerado como necessário para “tornar a concessão viável” (sem pagamento de OSP por parte da CIMAVE).
63. Na página 186 do Estudo da Concessão (Cenário 2/Volume de Negócios), considera-se que o volume de negócios (das atividades acessórias) necessário para atingir a TIR Acionista de [confidencial] % seria, no 1.º ano da Concessão, de [confidencial] € (*ou seja*, [confidencial] % *das receitas do serviço público*). Apesar de se considerar um “objetivo bastante ambicioso” (Estudo da Concessão, página 186), acrescenta-se que o mesmo se encontra dentro dos valores verificados nos “Relatórios e Contas dos Operadores Incumbentes”, nos termos dos quais as “receitas das atividades acessórias correspondem a [confidencial] % das receitas do Serviço Público”. [confidencial]
64. Assim, comparando os dois Cenários (Cenário 1 vs Cenário 2), o Estudo da Concessão conclui que a exploração do serviço público associada à exploração de atividades

acessórias é a solução que melhor defende o interesse público, uma vez que “*permite conciliar a prestação do serviço público às populações com a mitigação do esforço financeiro para o erário público*” (sendo este o Cenário proposto pelo Estudo da Concessão).

65. No entanto, é necessário ter em conta algumas “Considerações Importantes” (de acordo com a mesma fonte): “*Importa ter presente que o Cenário 2 não está isento de riscos de não apresentação de propostas por parte dos concorrentes (especialmente tendo em conta a incerteza quanto à evolução do enquadramento legislativo dos Serviços Expresso), dependendo do interesse do mercado na exploração de atividades acessórias de forma integrada com a exploração do serviço público.*” Por outro lado, também se refere que existem outros desafios importantes no que respeita a essa mesma prestação (de serviço público), admitindo-se que o PART possa contribuir para o “*estancamento da redução ou mesmo para o aumento da procura*” e assim contribuir para a viabilidade da concessão. [confidencial]
66. No que respeita à Análise Crítica dos Resultados [Comparação Público vs Privado]. O Estudo da Concessão conclui que a atribuição da exploração do serviço público de transportes pela CIMAVE, através de concurso público, apresenta um maior VFM (*Value for Money*) – do ponto de vista da autoridade de transportes -, tendo em conta, *inter alia*, que o montante de compensações a atribuir no cenário de operação privada é inferior ao montante de compensações a atribuir num cenário de operação pública, sendo que a “operação privada” permite à CIMAVE transferir (para o Operador Privado), o risco de variação de receita das receitas tarifárias e o risco de variação de receitas das atividades acessórias.
67. No que respeita ainda a aspetos económico-financeiros da Operação (Preço Base e OSP adicionais), refere o Estudo da Concessão que o valor anual das compensações OSP, considerando a Rede Base, Rede Complementar e Níveis Mínimos de Serviço é de [confidencial] € (considerando um prazo de 5 anos e uma taxa de inflação de [confidencial] %, o Preço Base Global para o período de Exploração, corresponde, assim, a [confidencial] €). Mais se refere que caso a CIMAVE, por motivos de interesse público, venha a necessitar de decretar OSP Adicionais às já estabelecidas no Caderno de Encargos, tal possibilidade encontra-se regulada nas peças do procedimento, estando sujeitas às seguintes condições (i) cumprimento do Artigo 23.º RJSPTP; (ii) em caso de existência de compensações, as mesmas deverá “*realizar-se mediante alteração ao contrato, mediante submissão a parecer prévio da AMT e visto prévio ao TC, caso aplicável*”; (iii) o montante da compensação está sujeito ao cumprimento dos limites estabelecidos no Artigo 420.º-A do CCP.

68. O Anexo 8 ao Caderno de Encargos segue a Metodologia prevista no Anexo ao Regulamento 1370/2007, prevendo duas situações concretas: (i) aumento da oferta determinada pela CIMAVE: a compensação é a já dada pelo n.º de veículos.km adicionais, multiplicado pela remuneração unitária já submetida à concorrência (que já inclui o lucro razoável), deduzidos da receita incremental gerada pelos aumentos da oferta; (ii) reduções tarifárias (designadamente as relacionadas com o PART): a compensação é dada pela perda de receitas diretamente resultante da redução dos títulos de transporte abrangidos, acrescida do efeito de “canibalização” (eventual) de outros títulos de transporte (causado pela “migração” para os títulos bonificados). Por forma a evitar a sobrecompensação, o n.º de títulos utilizados para cálculo das compensações encontra-se limitado ao n.º de títulos comercializados antes da redução tarifária.
69. Quanto ao Valor do Contrato (*cf.* Artigos 17.º e 410.º-A – Valor do Contrato de Concessão), este envolve as seguintes componentes (i) serviço público: receitas tarifárias + compensações por OSP [[confidencial] €]; e (ii) Receita de Atividades Acessórias [[confidencial] €], sendo que o total de receitas da concessionária, no Cenário 2 é de [confidencial] € (sendo este o valor do contrato).
70. Já no que respeita ao Valor da Caução, considera o Estudo da Concessão adequado decompor em duas componentes (i) 5% dos pagamentos por compensações OSP (n.º 1 do Artigo 89.º CCP); e (ii) 2% da restante utilidade económica do contrato não sujeita a pagamentos (n.º 3 do Artigo 89.º do CCP).
71. Quanto aos critérios de seleção de propostas (Critérios e Subcritérios de Seleção), o Preço tem uma ponderação de 45%, a Qualidade de 40%, a Bilhética Móvel de 5% e o Passe Sénior de 10%.

### **III - Da Proposta de Caderno de Encargos**

72. Nos termos da Cláusula 5.ª do CE: “O serviço público objeto do presente Contrato consiste na exploração, por meio de autocarro, do serviço público de transporte rodoviário regular e flexível de passageiros: (i) De Âmbito Municipal, na área geográfica dos Municípios de Cabeceiras de Basto, Fafe, Mondim de Basto, Póvoa de Lanhoso e Vizela, tal como identificado no Anexo 1 (Mapa da Concessão); (ii) De Âmbito Intermunicipal, na área geográfica dos Municípios de Cabeceiras de Basto, Fafe, Guimarães, Mondim de Basto, Póvoa de Lanhoso, Vieira do Minho, Vila Nova de Famalicão e Vizela, tal como identificado no Anexo 1 (Mapa da Concessão); (iii) De Âmbito Inter-regional, entre a área geográfica da CIM AVE e as áreas geográficas da Comunidade Intermunicipal do Cávado, da Comunidade Intermunicipal do Tâmega e

Sousa, da Comunidade Intermunicipal do Alto Tâmega, da Comunidade Intermunicipal do Douro e da Área Metropolitana do Porto, nos casos identificados no Anexo 5 (Plano de Rede e Oferta).”

73. A exploração do Serviço Público é realizada em regime de exclusivo, durante o Período de Exploração, nos termos do artigo 27.º do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros, exceto no que diz respeito: (a) Aos serviços públicos de transporte rodoviário de passageiros de Âmbito Inter-regional; (b) Aos serviços públicos de transporte rodoviário de passageiros em sobreposição com as exploradas pelos Municípios de Guimarães, Vila Nova de Famalicão e Vieira do Minho; (c) Aos serviços públicos de transporte rodoviário de passageiros de carácter social (sem custos para os utilizadores) eventualmente explorados pelos próprios Municípios e/ou flexível; (d) Aos serviços públicos de transporte rodoviário de passageiros de carácter ocasional e/ou especializado, explorados por terceiros Operadores. Não está incluída na Concessão a realização de serviços de transportes especializados escolares, da competência dos respetivos Municípios, os quais não são abrangidos pelo regime de exclusividade.
74. A Cláusula 6.ª regula as “**Atividades acessórias**” (as quais devem ser comunicadas ao Concedente, não referindo a Cláusula qualquer tipo de autorização). Assim, “A Concessionária poderá realizar, a título acessório, por sua conta e risco e destinando-se a contribuir para o equilíbrio comercial da Concessão<sup>13</sup>, as seguintes atividades e serviços conexos com a exploração do Serviço Público: (a) Serviços de publicidade a bordo dos veículos utilizados na exploração do Serviço Público, no Website e na App da Concessionária, podendo para o efeito a Concessionária utilizar os recursos que integram o Estabelecimento da Concessão; (b) serviços especializados e/ou de aluguer fixo ou ocasional de viaturas (com ou sem condutor), designadamente para serviços de turismo (...); (c) serviços de transporte “Expresso”, podendo para o efeito utilizar os recursos que integram a concessão; (c) realização de atividades comerciais e/ou prestação de serviços a terceiros (por exemplo, serviços de manutenção automóvel e exploração de espaços comerciais).
75. No que se refere ao Regime do risco e da responsabilidade pela Concessão (Cláusula 7.ª): (i) A Concessionária assume integral responsabilidade pela Concessão e por todos os riscos inerentes à sua exploração, ainda que recorra a outras entidades por si contratadas, exceto quando o contrário resulte expressamente do Contrato ou da lei; (ii) A Concessionária é responsável por quaisquer prejuízos causados a terceiros,

---

<sup>13</sup> Por esse motivo, estabelece-se a obrigatoriedade de a Concessionária reportar toda a informação operacional e financeira, relativa a estas atividades.

por ação ou omissão, no exercício das atividades que constituem o objeto do Contrato, ainda que emergentes de atuação não culposa, bem como por todos os prejuízos causados, por ação ou por omissão, por qualquer pessoa ou entidade por si subcontratada ou a cuja colaboração recorra; (iii) A Concessionária responde também por quaisquer danos emergentes e lucros cessantes resultantes de deficiências ou omissões de atuação que impliquem um cumprimento defeituoso ou incumprimento das obrigações que para si decorrem do Contrato. Note-se que “a título meramente indicativo, apresenta-se, no Anexo 2 (Matriz de Riscos da Concessão) uma matriz dos principais riscos da Concessão.”

76. A Cláusula 8.<sup>a</sup> estabelece a Duração do contrato que vigora desde a Data de Produção de Efeitos até ao fim do Período de Transição Final, com as seguintes Fases: (i) Período de Transição Inicial<sup>14</sup>: desde a Data de Produção de Efeitos até ao início do Período de Exploração, conforme definido na Cláusula 58.<sup>a</sup>; (ii) Período de Exploração: inicia-se na data prevista no número seguinte e tem a duração de 5 (cinco) anos; (iii) Período de Transição Final: desde o dia seguinte ao termo do Período de Exploração até ao dia 31 de julho do ano civil subsequente.
77. O Capítulo IV ocupa-se das “OBRIGAÇÕES DE SERVIÇO PÚBLICO”, estabelecendo a Cláusula 18.<sup>a</sup> que constituem OSP genéricas (*inter alia*)<sup>15</sup>: (i) A exploração e prestação do Serviço Público, incluindo todos os meios e atividades necessárias para o efeito, de forma regular e continuada; (ii) O cumprimento de, pelo menos, o Plano de Rede e Oferta aprovado pelo Concedente, nos termos da Cláusula 21.<sup>a</sup>, que em cada momento estiver em vigor, constituído pela Oferta Base, Oferta Complementar e Níveis Mínimos de Serviço; (iii) Assegurar um serviço de transporte rodoviário de passageiros de qualidade, segurança, fiabilidade e pontualidade, sem qualquer interrupção ou quebra, todos os dias do ano, ao longo de todo o período de vigência do Período de Exploração e de acordo com os critérios especificados no Plano de Rede e Oferta; (iv) A prestação do Serviço Público a todos os utilizadores, sem qualquer discriminação

---

<sup>14</sup> O início do Período de Exploração será determinado pela Concessionária, situando-se entre 3 (dois) a 9 (seis) meses após a Data de Produção de Efeitos, devendo, em qualquer caso, corresponder ao primeiro dia do mês. Para efeitos do disposto no número anterior, deverá a Concessionária notificar a CIMAVE da data de início do Período de Exploração no prazo de 1 (um) mês após a Data de Produção de Efeitos.

<sup>15</sup> O cumprimento das Obrigações de Serviço Público constantes do presente Contrato, bem como daquelas que eventualmente venham a ser determinadas pelo Concedente durante a execução do Contrato, nos termos da Cláusula seguinte: A indicação das obrigações referidas no número anterior não é limitativa nem taxativa, estando a Concessionária obrigada à implementação, organização e gestão do Serviço Público em condições de perfeita qualidade, limpeza, segurança, fiabilidade e operacionalidade mesmo que algumas prestações necessárias, úteis ou convenientes para a prossecução destas finalidades não estejam expressamente especificadas no texto do presente clausulado e/ou dos seus Anexos. A Concessionária é obrigada a explorar o Serviço Público em cumprimento dos indicadores de desempenho constantes do Anexo 10. A Concessionária poderá recorrer à subcontratação ou utilizar bens pertencentes a outras entidades para suprir necessidades de exploração, desde que respeitadas as obrigações decorrentes do presente Contrato.

nas condições de acesso e de realização para além das que sejam impostas por lei e pelo presente Contrato; (v) A exploração e adaptação do Serviço Público por forma a satisfazer as necessidades de mobilidade e acessibilidade das populações de forma adequada e eficiente, promovendo o aumento da procura e a transferência modal do transporte individual para o transporte público, contribuindo para a coesão e equidade social e territorial, nomeadamente em respeito das Clausulas 23.<sup>a</sup> a 25.<sup>a</sup>; (vi) A disponibilização e manutenção dos meios de exploração necessários e adequados para a exploração do Serviço Público, para além daqueles que sejam disponibilizados pelos Municípios, nos termos previsto no Capítulo IV; (vii) A prestação do Serviço Público com condições de comodidade e conforto para os passageiros, designadamente no que concerte à limpeza e conservação dos veículos, equipamentos e instalações, nomeadamente conforme as cláusulas 28.<sup>a</sup>a 30.<sup>a</sup> e o Capítulo IV; (viii) A emissão, comercialização e divulgação de Títulos de transporte e todas as atividades relacionadas, quer no que respeita a Títulos próprios do Serviço Público, quer no que respeita a eventuais Títulos intermodais que abranjam outros sistemas de transporte, bem como o controlo de acessos aos veículos utilizados na exploração do Serviço Público, assegurando que apenas viajam passageiros com Título válido, em respeito das cláusulas 47.<sup>a</sup> a 50.<sup>a</sup>; (ix) A gestão dos recursos humanos ao serviço da Concessão e a implementação de adequados procedimentos de higiene, segurança e saúde no trabalho; (x) A gestão, aquisição e manutenção de todos os meios necessários à exploração do Serviço Público, nomeadamente da frota, instalações, sistemas e equipamentos, no cumprimento do disposto no presente Contrato; (xi). A prestação de informação e de apoio aos passageiros, incluindo aqueles com necessidades de assistência ou com mobilidade reduzida, estabelecendo procedimentos adequados para esse fim, nomeadamente conforme as cláusulas 24.<sup>a</sup>, 25.<sup>a</sup> e 28.<sup>a</sup>a 30.<sup>a</sup>; (xii) A disponibilização de livros de reclamações e o tratamento das reclamações recebidas, nos termos da cláusula 30.<sup>a</sup>

78. A Cláusula 19.<sup>o</sup> estabelece a possibilidade de previsão de Obrigações de Serviço Público Adicionais, nos seguintes termos: (i) O Concedente poderá determinar à Concessionária a realização de Obrigações de Serviço Público Adicionais às previstas no presente Contrato, nos termos estabelecidos no artigo 23.<sup>o</sup> do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros, designadamente a determinação de exploração de novas linhas ou serviços, bem como a disponibilização de tarifários bonificados relativamente aos previstos no Anexo 7 (Títulos e Tarifas); (ii) A determinação de Obrigações de Serviço Público Adicionais, nos termos previstos no número anterior, deverá realizar-se, exclusiva e obrigatoriamente, mediante alteração ao Contrato se da mesma resultar qualquer pagamento do Concedente ou encargo

para o Concedente, nos termos da Cláusula 55.<sup>a</sup> {OSP Adicionais e respetiva Compensação}; (iii) A determinação de OSP Adicionais de acréscimos de oferta, nos termos da presente Cláusula, está sujeita ao cumprimento dos limites previstos no artigo 420.º-A do Código dos Contratos Públicos.

79. A Cláusula 21.<sup>a</sup> regula o Oferta / Plano de Rede e Oferta e Capacidade de Transporte:
- (i) A Concessionária obriga-se a prestar uma oferta de Serviço Público que assegure a satisfação da procura, em especial no que concerne às deslocações do tipo casa-trabalho-casa e casa-escola-casa, e a capacidade de transporte de todos os passageiros;
  - (ii) O Serviço Público é explorado através de Serviços Regulares e de Serviços de Transporte a Pedido.

Para estes efeitos, a Concessionária elabora e executa um Plano de Rede e Oferta indicando os Serviços Regulares e de Serviços de Transporte a Pedido prestados, e que constitui obrigatoriamente uma resposta plena e adequada à satisfação das necessidades da procura.

80. A Concessionária pode, a qualquer momento, realizar Circulações adicionais nas Linhas, Variantes e Parcelares previstas no Plano de Rede e Oferta<sup>16</sup> que esteja em vigor, carecendo de autorização prévia do Concedente para o efeito. Se as mesmas influírem na área dominial de outras autoridades carecem também da respetiva autorização prévia.

---

<sup>16</sup> **O Plano de Rede e Oferta tem uma vigência anual, entre setembro de cada ano e agosto do ano subsequente, exceto se de outra forma for acordado entre as Partes. O Plano de Rede e Oferta utiliza, em cada Linha e Circulação, veículos com capacidade de lugares que assegurem o transporte de todos os passageiros. Caso em qualquer momento, durante a exploração do Serviço Público, se verifique que a capacidade de transporte consubstanciada no Plano de Rede e Oferta em vigor não permite assegurar o transporte de todos os passageiros, a Concessionária obriga-se a tomar, de forma imediata, medidas que assegurem o transporte de todos os passageiros, designadamente: Utilizar veículos com maior capacidade de lugares; e/ou Incrementar o número total diário de Circulações previsto no Plano de Rede e Oferta (através da realização de novas Circulações com percursos totais ou parciais); e/ou Realizar os Desdobramentos que se revelarem necessários. A Concessionária fica autorizada a, durante a exploração do Serviço Público, realizar uma livre gestão da frota a mobilizar para cada Linha e/ou Circulação por forma a assegurar a capacidade de transporte de todos os passageiros, podendo proceder à realocação de veículos entre Linhas e/ou Circulações face ao previsto no Plano de Rede e Oferta em vigor. A proposta de Plano de Rede e Oferta elaborada pela Concessionária poderá contemplar, de forma fundamentada, adaptações da iniciativa da Concessionária do Plano de Rede e Oferta previsto no Anexo 5 (Plano de Rede e Oferta) às necessidades da procura, designadamente no que concerne a percursos, Linhas, Variantes, Parcelares, horários, número de circulações, paragens, Tipologia de Serviço a utilizar, as quais estão sujeitas à aprovação do Concedente. As eventuais propostas de adaptação da rede e oferta, da iniciativa da Concessionária, previstas no número anterior, ficam limitadas ao cumprimento cumulativo dos seguintes requisitos e condições: (i) Não resultar numa degradação do nível de serviço global prestado às populações face ao subjacente ao Anexo 5 (Plano de Rede e Oferta); (ii) Não resultar num saldo global de veículos.km anuais inferior ao subjacente ao Anexo 5 (Plano de Rede e Oferta); (iii) Não subtrair dias de exploração aos subjacentes a cada linha no Anexo 5 (Plano de Rede e Oferta). Para além do disposto no n.º 2, a Concessionária obriga-se a introduzir na sua proposta de Plano de Rede e Oferta as adaptações que se revelarem necessárias por forma a dar uma resposta adequada à evolução das necessidades da procura no que concerne às deslocações do tipo casa-escola-casa resultantes do calendário escolar e dos horários de funcionamento de cada escola que sejam estabelecidos para cada ano letivo. Para além do disposto no número anterior, o Concedente pode também determinar à Concessionária a realização de adaptações ao Plano de Rede e Oferta constante do Anexo 5 (Plano de Rede e Oferta), os quais deverão ser por esta incorporados na proposta a que se refere o n.º 1. A obrigação da Concessionária de introdução das adaptações a que se referem os números 4 e 5 na proposta de Plano de Rede e Oferta para o ano subsequente fica limitada ao cumprimento cumulativo dos seguintes requisitos e condições: (i) Não resultar num saldo global de veículos.km anuais superior ao subjacente ao Anexo 5 (Plano de Rede e Oferta); (ii) Não acrescentar dias de exploração aos subjacentes a cada linha no Anexo 5 (Plano de Rede e Oferta).**

- A Concessionária pode, a qualquer momento, solicitar ao Concedente, de forma fundamentada, autorização para a realização de Linhas, Variantes ou Parcelares com caráter permanente, sazonal, temporário ou pontual, adicionais às previstas no Plano de Rede e Oferta que esteja em vigor.
  - O Concedente pode, a qualquer momento, por motivos de interesse público, solicitar à Concessionária, com um mínimo de 1 (uma) semana de antecedência, ajustamentos pontuais, com caráter temporário ou pontual, ao Plano de Rede e Oferta que esteja em vigor, sujeito ao cumprimento do disposto no artigo 31.º do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros.
  - Mais - a Concessionária poderá realizar, a qualquer momento, alterações urgentes e temporárias ao Plano de Rede e Oferta que esteja em vigor, por motivos urgentes, imprevisíveis e alheios à sua vontade, devendo comunicá-las no prazo de 5 (cinco) dias úteis e de forma fundamentada ao Concedente.
81. Adicionalmente, o Concedente pode determinar à Concessionária a realização de serviços adicionais aos previstos no Anexo 5 (Plano de Rede e Oferta), a título de Obrigações de Serviço Público Adicionais (Artigo 32.º RJSPT), nos termos da Cláusula 19.<sup>a</sup> do Contrato. De notar que as referidas OSP serão compensadas de acordo com o disposto na Cl. <sup>a</sup> 55.<sup>a</sup> do Caderno de Encargos.
82. Tipologias de Serviços (Cláusula 23.<sup>a</sup>): como princípio, o Plano de Rede e Oferta deve prever a exploração do Serviço Público através de Serviços Regulares; no entanto, o mesmo pode prever a exploração do Serviço Público através de Serviços de Transporte a Pedido<sup>17</sup> nas seguintes situações: (i) No cumprimento dos Níveis Mínimos de Serviço. (ii) No cumprimento dos serviços de transporte a pedido com percurso definido constantes da Rede Complementar; (iii) Na convocação de carreiras ou circulações previstas na Oferta Base ou Oferta Complementar para Serviços de Transporte a Pedido<sup>18</sup>, quando o reduzido volume de procura não justifique a

---

<sup>17</sup> **Exploração dos Serviços de Transporte a Pedido** A exploração de Serviços de Transporte a Pedido deve cumprir com o disposto no Decreto Lei n.º 60/2016, de 8 de agosto. Os Serviços de Transporte a Pedido são explorados segundo itinerários, horários e tarifas predeterminados, no âmbito do qual podem ser tomados e largados passageiros em paragens previamente estabelecidas, no âmbito dos quais cada Circulação apenas se realiza nos horários e troços de Linha relativamente aos quais tenha sido efetuada, pelos passageiros que pretendam tais serviços, pelo menos uma pré-reserva indicando a origem, o destino e o horário pretendido, até às 13:00 do dia anterior, através do número de apoio ao cliente, Website ou App; as pré-reservas efetuadas após aquele período apenas serão aceites caso a realização da Circulação esteja já programada (por existência de outras pré-reservas) e exista disponibilidade de lugares. A Concessionária pode utilizar veículos ligeiros, designadamente táxis ou veículos de transporte individual e remunerado de passageiros em veículos descaracterizados a partir de plataforma eletrónica (TVDE), com capacidade mínima de 4 (quatro) lugares para passageiros, na exploração dos Serviços de Transporte a Pedido, desde que assegure o disposto no n.º 6 da Cláusula 21.<sup>a</sup>.

<sup>18</sup> A Concessionária obriga-se a operar, na qualidade de utilizador com privilégios, o sistema informático disponibilizado e administrado pelo Concedente designado de Sistema de Gestão de Reservas descrito no Anexo 6 (Sistema de Bihética, SAE,

- realização de Serviços Regulares; (iv) Na exploração de eventuais serviços adicionais aos previstos Anexo 5 (Plano de Rede e Oferta), da iniciativa da Concessionária, em que o reduzido volume de procura não justifique a realização de Serviços Regulares.
83. A Cl.ª 26.º do CE regula a matéria da Pontualidade/Atrasos. Assim., a Concessionária obriga-se a assegurar a pontualidade das Circulações, realizando uma gestão proativa e em tempo real da Circulação, agindo sempre que ocorram eventos – que lhe sejam imputáveis ou não – que possam afetar a pontualidade das Circulações, no sentido de corrigir ou mitigar eventuais atrasos. A Concessionária obriga-se a assegurar que cada Circulação não tem um atraso à chegada à paragem de término de cada Circulação, por motivo imputável à Concessionária, superior a 10 minutos, para Circulações com um tempo de percurso comercial, previsto no respetivo horário, até 1 (uma) hora. 15 minutos, para Circulações com tempo de percurso comercial, previsto no respetivo horário, superior a 1 (uma) hora. As Circulações realizadas com atraso por motivo não imputável à Concessionária deverão ser devidamente justificadas, designadamente com indicação clara do local, hora e circunstâncias ou eventos anormais e fora do controlo da Concessionária que motivaram o atraso da Circulação<sup>19</sup>.
84. Quanto a Interrupções ou suspensões de serviço (Cl.ª 27.º), estabelece-se que “Em caso de avaria imprevisível ou de qualquer outro incidente que obrigue à interrupção do Serviço Público, a Concessionária obriga-se a dar conhecimento imediato aos clientes e a mobilizar todos os meios adequados à reparação da avaria, à resolução do incidente e/ou avaria e à reposição do Serviço Público (mobilizando um segundo veículo de substituição para o transporte dos passageiros que seguiam a bordo do veículo imobilizado) no menor período de tempo possível, disso dando conhecimento ao Concedente no âmbito do reporte trimestral”. Mais: “Em caso de interrupção do percurso normal de uma ou várias Linhas, por motivos alheios à sua vontade, deve a Concessionária indicar os percursos alternativos que essa ou essas Linhas passam a efetuar, enquanto não for possível resolver o impedimento, informando, em tempo útil e oportuno, o Concedente e os clientes e atualizando a sinalética correspondente.”
85. No que respeita à Relação com os utentes Apoio e informação ao público (Cl.ª 28.ª), a Concessionária obriga-se a assegurar a divulgação do Serviço Público, nos locais e

---

*Website, App e Plataforma da CIMAVE), onde são registadas e geridas todas as pré-reservas de Serviços de Transporte a Pedido. As Tarifas relativas aos Serviços de Transporte a Pedido têm uma sobretaxa de 25% face ao tarifário geral em vigor.*

<sup>19</sup> O congestionamento do trânsito automóvel, em trajetos da rede viária e horários relativamente aos quais é recorrente a ocorrência de congestionamento de trânsito, deve ser tido em conta na conceção dos horários das Linhas, não constituindo motivo justificável para atrasos. O congestionamento de trânsito automóvel apenas é motivo justificável em trajetos da rede viária e horários relativamente aos quais não é recorrente a sua ocorrência, ou caso se verifique um grau de congestionamento acima do normal. Em caso de atraso de uma Circulação, a Concessionária deverá procurar ajustar, em tempo real, os horários de passagem das Circulações afluentes e/ou alimentadas por essa Circulação nas paragens de interceção entre as Linhas, por forma a viabilizar a realização de transbordos dos passageiros. O ajuste dos horários de passagem, nas circunstâncias previstas no presente número, é motivo justificável para a ultrapassagem do intervalo admissível de chegada das Circulações afluentes e/ou alimentadas por Circulações com atraso.

meios apropriados, de apoio e informações ao público, antes, durante e após a prestação do serviço de transporte, designadamente a respeito de percursos, paragens, horários, tarifários, condições de utilização, alterações de serviço ou outras<sup>20</sup>, obrigando-se, ainda, a disponibilizar um serviço de atendimento ao cliente, por correio eletrónico e por telefone, dimensionado por forma a dar uma resposta célere às solicitações recebidas, no âmbito do qual preste informações ao público relativamente a percursos, paragens, horários, tarifários, Serviços de Transporte a Pedido, condições de utilização, atrasos e supressões de Circulações ou outras, bem como a proceder à divulgação, de forma adequada e atempada, de qualquer alteração ao Plano de Rede e Oferta que se encontre em vigor, designadamente através da afixação de avisos na rede de vendas, nas paragens, a bordo dos veículos, no *Website*, *App*, nos meios de comunicação social e/ou através da distribuição de folhetos nas caixas de correio. Durante o Período de Transição Inicial, a Concessionária deverá promover uma campanha especial e abrangente de informação ao público (previamente aprovada pelo Concedente) com objetivo de divulgar a entrada em exploração da nova Concessão, incluindo designadamente a data de início da exploração, o modo e local de aquisição de Suportes e Títulos de transporte, (eventuais) alterações ao tarifário, a rede de vendas, o Website, a App e os contactos do serviço de apoio ao cliente.

86. Nas matérias de Relacionamento com os passageiros e reclamações (Cl.<sup>a</sup> 30.<sup>a</sup>), a Concessionária obriga-se a prestar assistência permanente aos passageiros, atendendo, designadamente, às diferentes necessidades dos mesmos e cumprir a legislação europeia e nacional aplicável respeitante ao contrato de transporte e direitos dos passageiros, designadamente as estabelecidas no Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, e no Regulamento (UE) n.º 181/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011. A Concessionária obriga-se a: elaborar e submeter à aprovação das entidades competentes, durante o Período de Transição Inicial, um contrato de transporte, nos termos do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro. Deve, ainda, elaborar e submeter à aprovação das entidades competentes, durante o Período de Transição Inicial, um quadro resumo com informações claras e compreensíveis sobre os direitos dos passageiros, nos termos do Regulamento (UE) n.º 181/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> No âmbito da divulgação do Serviço Público a Concessionária deverá produzir, atualizar e disponibilizar toda a sinalética, cartazes e demais meios de informação ao público, incluindo, nomeadamente, nos respetivos suportes localizados nas paragens, rede de vendas, Website, App, a bordo dos veículos, nos meios de informação, folhetos ou outros.

<sup>21</sup> . Nos postos de venda e agentes de venda, no interior dos veículos, nas paragens com abrigo, nos terminais rodoviários e no Website deverá ser afixada informação relativa ao contrato de transporte e direitos dos passageiros, bem como contactos do serviço de apoio ao cliente. A Concessionária deve assegurar que, em todas as formas de relacionamento com os passageiros, os seus colaboradores e subcontratados atuam com cordialidade e cortesia, procurando assegurar uma resposta adequada às solicitações dos passageiros. A Concessionária deve publicitar, de forma adequada, visível e eficaz, toda a informação relevante sobre a rede, a oferta, horários, Títulos e Tarifas do Serviço Público em exploração e as respetivas alterações pontuais ou

87. Em matéria de Transportes escolares (Cl.<sup>a</sup> 31.<sup>a</sup>), a Concessionária obriga-se a comercializar Títulos de Transporte para o transporte escolar, aos estabelecimentos de ensino e/ou aos Municípios, mediante contratualização a realizar por tais entidades, nos termos previsto no Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro, sendo as Tarifas aplicáveis ao fornecimento de Títulos de Transporte para o transporte escolar são as previstas no Anexo 7 (Títulos e Tarifas), conjugadas com o disposto no Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro e demais legislação aplicável. A Concessionária obriga-se a colaborar com os Municípios e com o Concedente no planeamento e organização dos transportes escolares, designadamente através da introdução das adaptações ao Plano de Rede e Oferta que se revelarem adequadas, nos termos previstos no n.º 4 da Cláusula 22.<sup>a</sup>.
88. Nos termos da Cl. <sup>a</sup> 33.<sup>a</sup> (Subcontratação), a Concessionária pode subcontratar, nos termos legais, da exploração de até um terço do número anual global de veículos.km comerciais de Serviço Público; *no entanto, tendo em conta o disposto no n.º 7 do Artigo 4.º do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 e atendendo a que o presente Contrato abrange simultaneamente a conceção da oferta, em articulação entre a Concessionária e o Concedente, o Estabelecimento da Concessão e a exploração do Serviço Público, a Concessionária pode solicitar, de forma fundamentada, ao Concedente, autorização para subcontratar mais de um terço do número anual global de veículos.km comerciais de Serviço Público.*

---

*permanentes, bem como disponibilizar serviços de atendimento e apoio ao cliente na sua sede, designadamente para formulação de queixas, reclamações ou requerimentos, assim como para a prestação de esclarecimentos. A Concessionária obriga-se a ter à disposição dos passageiros livros destinados ao registo de reclamações, nos termos da legislação aplicável, os quais poderão ser livremente inspecionados pelo Concedente no âmbito das suas funções de fiscalização. A Concessionária obriga-se ainda a disponibilizar livro de reclamações eletrónico, quando esta modalidade estiver legalmente disponível para serviços públicos de transporte de passageiros. A Concessionária obriga-se a desenvolver e implementar, a partir do início do Período de Exploração, um sistema informático designado de Sistema de Gestão de Reclamações<sup>21</sup>, acessível aos reclamantes através do Website, onde são submetidas e registadas, mediante atribuição de um código "ticket" individual, todas as queixas, reclamações e requerimentos recebidas através do livro de reclamações, Website, email, correio ou reencaminhadas pelo Concedente, sendo possível anexar imagens ou vídeos e consultar o estado de cada "ticket", bem como as respostas dadas ao reclamante e o registo das investigações e demais providências levadas a cabo pela Concessionária. Todas as queixas, reclamações e requerimentos registados no Sistema de Gestão de Reclamações deverão ser catalogadas identificando, quando aplicável, a Linha em causa e uma das seguintes categorias: Circulações não realizadas. Atraso nas Circulações. Incapacidade de transportar todos os passageiros. Conforto e limpeza dos veículos. Conforto e limpeza das paragens. Atendimento e relacionamento com os passageiros. Informação disponibilizada aos passageiros. Títulos e Tarifas. Horários e frequências das Linhas. Percursos e paragens das Linhas.*

89. A Cl.ª 34.ª regula o Estabelecimento da Concessão<sup>22</sup> e a Cl.ª 35.ª, a Frota<sup>23</sup>.
90. No que respeita a Paragens e terminais rodoviários (Cl.ª 36.ª), a Concessionária é responsável pela identificação, sinalização e informação ao público de todas as paragens e terminais rodoviários do Serviço Público regular, incluindo a disponibilização, instalação, manutenção e alteração das placas toponímicas e porta cartazes necessários para o efeito, sendo que durante o Período de Transição Inicial, a Concessionária deverá articular-se e celebrar com os Municípios respetivos contratos de utilização dos terminais rodoviários identificados no Anexo 11 (Paragens e terminais rodoviários), segundo as condições aí definidas. Nos casos em que a exploração de linhas identificadas no Anexo 5 (Plano de Rede e Oferta) importe a utilização de paragens ou terminais rodoviários não identificados no Anexo 11 (Paragens e Interfaces), a Concessionária deverá, durante o período de transição inicial, articular-se e celebrar com os Municípios respetivos contratos de utilização dos terminais rodoviários, ficando desde já autorizada, e até que o acesso lhe seja efetivamente disponibilizado, a efetuar a tomada e largada de passageiros na via pública.

---

<sup>22</sup> A **Concessão integra o Estabelecimento da Concessão**, que compreende os bens móveis e imóveis afetos à sua exploração e os direitos e obrigações destinados à realização do interesse público subjacente à celebração do Contrato, incluindo, designadamente, os seguintes: Os bens, instalações ou equipamentos a criar, construir, adquirir, substituir, instalar ou utilizar pela Concessionária em cumprimento do Contrato, que sejam imprescindíveis à exploração do Serviço Público. A frota de veículos disponibilizados ou adquiridos pela Concessionária, incluindo em leasing, utilizados na exploração do Serviço Público e afetos Estabelecimento da Concessão, incluindo todos os equipamentos embarcados ou auxiliares como, por exemplo, sistemas de comunicação, sistemas de videovigilância, sistemas de apoio à exploração, sistemas de bilhética e baterias bem como veículos de apoio. As relações laborais que sejam necessárias e suficientes para a exploração do Serviço Público objeto da Concessão. Os sistemas informáticos e/ou eletrónicos a criar, adquirir, instalar ou utilizar pela Concessionária na exploração do Serviço Público, incluindo todos os seus componentes de hardware e software, bases de dados e código-fonte (quando sejam da propriedade da Concessionária), certificados, chaves de segurança, passwords, licenças, especificações técnicas e funcionais, manuais e demais elementos necessários ao seu normal funcionamento.

<sup>23</sup> A Concessionária obriga-se a disponibilizar os **veículos necessários e suficientes para a exploração do Serviço Público, os quais são afetos ao Estabelecimento da Concessão**. Os veículos a utilizar na exploração do Serviço Público devem ser adequados à exploração do Serviço Público, cumprindo os requisitos constantes do Anexo 4 (Frota). Os veículos a utilizar na exploração do Serviço Público devem estar devidamente licenciados e homologados nos termos da legislação em vigor para a atividade de transporte público de passageiros. A Concessionária procede obrigatoriamente à substituição de cada veículo afeto à prestação do Serviço Público no momento em que este deixe de cumprir os requisitos de idade estabelecidos no Anexo 4 (Frota), por outro veículo por si disponibilizado, que deve igualmente cumprir o disposto no Anexo 4 (Frota) e ter uma idade inferior à do veículo a substituir e que passará a estar afeto ao Estabelecimento da Concessão. Durante os últimos 24 (vinte e quatro) meses do Período de Exploração não há lugar à substituição de veículos, nos termos do número anterior, exceto mediante autorização expressa e prévia do Concedente, devendo a Concessionária realizar uma atempada programação das necessidades de substituição da frota, por forma a assegurar o cumprimento dos requisitos de idade estabelecidos no Anexo 4 (Frota). A substituição de veículos afetos ao estabelecimento da Concessão por outros motivos que não os previstos no n.º 4 carece de autorização do Concedente, mediante pedido fundamentado por parte da Concessionária, indicando o veículo a substituir, o motivo da substituição e o veículo substituto. Os veículos afetos em tempo ao Estabelecimento da Concessão que tenham sido disponibilizados pela Concessionária e que tenha sido, entretanto por si substituídos durante a vigência do Contrato permanecem na titularidade da Concessionária no estado em que se encontrarem no fim da Concessão. A Concessionária elabora e mantém atualizado um inventário da frota integrante do Estabelecimento da Concessão e um inventário da frota privativa da Concessionária, os quais devem ser enviados anualmente ao Concedente nos termos do disposto na Cláusula 69.ª, devidamente certificados pelo Revisor Oficial de Contas. A Concessionária obriga-se a submeter à aprovação do Concedente cada veículo a afetar ao Estabelecimento da Concessão com uma antecedência mínima de 45 dias, acompanhada da ficha técnica do veículo, número de km e fatura pró-forma detalhada do valor de aquisição. O Concedente pode recusar a afetação do veículo ao Estabelecimento da Concessão caso o mesmo não cumpra os requisitos previstos no Anexo 4 (Frota) e/ou caso o Concedente entenda realizar uma consulta preliminar a outros fornecedores quanto ao valor de aquisição de veículos equivalentes e o mesmo seja superior ao constante da fatura pró-forma apresentada pela Concessionária.

91. No que se refere à Estrutura de recursos humanos (Cl.<sup>a</sup> 41.<sup>a</sup>), a Concessionária obriga-se a estabelecer uma estrutura de recursos humanos adequada para o exercício das atividades que constituem objeto da Concessão, assegurando que dispõem de um nível de qualificações, habilitações e certificações nos termos legais, experiência profissional e planos de formação apropriados para o cumprimento dos procedimentos, exigências e finalidades do Contrato, e comprometendo-se com o integral cumprimento da legislação laboral, prestando toda a informação que seja necessária, e se solicitada, à Autoridade para as Condições do Trabalho.

Mais se refere que “A Concessionária deverá desenvolver os seus melhores esforços para integrar na sua estrutura de recursos humanos os trabalhadores que, ao serviço dos anteriores concessionários, tenham exercido, na prestação do Serviço Público anterior, funções correspondentes às funções incluídas no objeto do presente Contrato de Concessão; essa integração deverá ocorrer na medida em que os mesmos estejam disponíveis para o efeito, bem como que a sua integração seja adequada às necessidades da estrutura de recursos humanos da Concessionária e que os mesmos disponham do devido nível de qualificações, habilitações e certificações nos termos legais, bem como experiência profissional.”

## **REGIME ECONÓMICO-FINANCEIRO DA CONCESSÃO**

### Tarifário, bilhética e gestão de sistemas

92. No que respeita a Títulos e tarifas (Cl. <sup>a</sup> 47.<sup>a</sup>), a Concessionária obriga-se a explorar o Serviço Público nas condições relativas aos Títulos e Tarifas constantes do Anexo 7 (Títulos e Tarifas), nomeadamente no que respeita aos valores máximos a praticar. A lista de valores máximos de Títulos e Tarifas refere-se ao ano 2019, sendo subsequentemente atualizada nas datas e nos termos previstos nos artigos 6.º e 8.º da Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro, ou no diploma legal ou regulamentar que o alterar ou substituir, atualmente calculado através de uma taxa de atualização média anual dada pela fórmula seguinte<sup>24</sup>:

$$\text{Atualização}_n = \text{AtualizaçãoRegular}_n + \text{AtualizaçãoExtraordinária}_n$$

**Em que:**

2. Atualização<sub>n</sub> corresponde à taxa de atualização anual a aplicar no primeiro dia de cada ano civil “n”.

<sup>24</sup> A atualização das tarifas deverá ainda respeitar o disposto no Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio, sobre Regras Tarifárias e Procedimentos de Recolha de Informação, aprovado pela Autoridade da Mobilidade e dos Transportes, bem como as alterações ou substituições que venham a ocorrer.

3. AtualizaçãoRegular<sub>n</sub> corresponde à componente de atualização regular, sendo igual à Taxa de Atualização Tarifária aprovada pela Autoridade da Mobilidade e dos Transportes para aplicação ao primeiro dia de cada ano civil “n”.
4. AtualizaçãoExtraordinária<sub>n</sub> corresponde à componente de atualização extraordinária, tendo em conta imperativos de sustentabilidade económico-financeira da Concessão, nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 8.º da Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro. Traduz a diferença ponderada entre a taxa de atualização de cada componente a estrutura de custos da Concessão e o valor da atualização regular, sendo calculada através da fórmula seguinte:
5. 
$$\text{AtualizaçãoExtraordinária}_n = (\text{Combustível}_n - \text{TAT}_n) \times 30\% + (\text{Salários}_n - \text{TAT}_n) \times 35\% + (\text{Amortizações}_n - \text{TAT}_n) \times 10\%$$

Em que:

6. Combustível<sub>n</sub> corresponde à taxa de variação do preço médio de venda ao público do gasóleo rodoviário – expurgado de eventuais variações na taxa de IVA aplicável -, entre setembro do ano “n-2” e setembro do ano “n-1”, publicado pela Entidade Nacional para o Mercado de Combustíveis. Em caso de indisponibilidade do preço médio de venda ao público, usar-se-á a taxa de variação do preço médio mensal de referência entre o primeiro dia disponível de setembro do ano “n-2” e o último dia disponível de setembro do ano “n-1”.
7. Salários<sub>n</sub> corresponde à taxa estimada de variação dos custos com pessoal, dada pela média entre: i) a taxa de variação média do índice de preços ao consumidor para o continente, sem habitação, entre outubro do ano “n-2” e setembro do ano “n-1”, publicado mensalmente pelo Instituto Nacional de Estatística (INE); e ii) a taxa de variação do salário mínimo nacional, entre o ano “n-2” e o ano “n-1”].
8. Amortizações<sub>n</sub> corresponde à taxa de variação das amortizações. Toma o valor de 0 (zero), uma vez que a amortização de um dado ativo é, por norma, constante ao longo do seu período de via útil.
9. TAT<sub>n</sub> corresponde à Taxa de Atualização Tarifária aprovada pela Autoridade da Mobilidade e dos Transportes para aplicação ao primeiro dia de cada ano civil “n”.

93. Sobre o Sistema de Bilhética do Operador (Cl. <sup>a</sup> 49.<sup>a</sup>), a Concessionária obriga-se a implementar, em toda a frota de veículos utilizada na exploração do Serviço Público,

incluindo tanto os próprios quanto os subcontratados, um Sistema de Bilhética que cumpra os requisitos identificados no Anexo 6 (Sistema de Bilhética, SAE, Website, App e Plataforma CIMAVE)<sup>25</sup>.

94. No que respeita à Fiscalização comercial (Cl. <sup>a</sup> 50.<sup>a</sup>), a Concessionária é responsável pelo controlo de acessos de todos os passageiros, sendo obrigatória a validação de todos os Títulos de transporte em todas as viagens e trajetos realizados pelos passageiros<sup>26</sup>.

### **Equilíbrio financeiro da Concessão**

95. A Cl. <sup>a</sup> 51.<sup>a</sup> regula o Preço contratual e preço base -Compensações por Obrigações de Serviço Público, nos seguintes termos:
- Pela exploração dos Níveis Mínimos de Serviço e da Rede Complementar, deve o Concedente pagar à Concessionária uma compensação anual por obrigações de serviço público no valor de € [●][●]Euros)<sup>27</sup> acrescido de IVA à taxa legal em vigor, por cada ano civil do Período de Exploração.
  - O valor máximo de compensação anual a que se refere o número anterior que o Concedente está disposto a pagar é de € [confidencial] acrescido de IVA à taxa legal em vigor.
  - Para efeitos do disposto no n.º 1 do artigo 47.º do Código dos Contratos Públicos, o preço base do Contrato é de € [confidencial] acrescido de IVA à taxa legal em vigor, correspondente ao somatório de todas as compensações devidas nos termos do número anterior em toda a duração do Contrato, considerando uma taxa de inflação anual de 2%.
  - Nos anos civis em que o Período de Exploração tenha uma duração inferior a 12 meses, o valor da compensação a que se refere o n.º 1 é ajustado de forma proporcional ao número de meses do Período de Exploração.

---

<sup>25</sup> A Concessionária é integralmente responsável pelo Sistema de Bilhética do Operador, designadamente quanto à sua disponibilização, gestão, manutenção, atualização, eventual integração com demais Operadores, emissão e comercialização de Títulos, emissão de faturação, recolha de valores, gestão dos canais de venda e controlo de acessos. Todos os veículos utilizados no Serviço Público deverão estar equipados com validadores nos termos definidos no Anexo 6 (Sistema de Bilhética, SAE, Website, App e Plataforma CIMAVE), podendo adotar-se soluções flexíveis ou móveis para os veículos subcontratados, desde que assegurada a sua integração com o Sistema de Bilhética do Operador. O Sistema de Bilhética do Operador deverá ainda incorporar a funcionalidade de Bilhética Móvel, nos termos previstos nos números seguintes, caso tal tenha sido indicado pela Concessionária no ponto 3 da sua Proposta de Exploração do Serviço Público.

<sup>26</sup> Para o efeito, a Concessionária poderá manter ou subcontratar um corpo de agentes de fiscalização, devidamente ajuramentados de acordo com a Lei em vigor, com a missão de controlar, prevenir e combater a fraude e evasão tarifária, realizando ações de fiscalização com carácter regular e amostral a bordo dos veículos, de forma repartida entre as várias Linhas e horários do Serviço Público. A fiscalização comercial deve dar cumprimento ao disposto na legislação aplicável, designadamente a Lei n.º 28/2006, de 4 de julho, na sua redação atual, bem como a Portaria n.º 37/2018, de 29 de janeiro.

<sup>27</sup>A preencher com o valor constante do ponto 1.1 da Proposta de Exploração do Serviço Público, o qual não pode exceder o Preço Base anual, no valor de [confidencial]

96. Sobre “Proveitos e custos” (Cl. <sup>a</sup> 52.<sup>a</sup>), (i) todos os proveitos relativos às atividades objeto da Concessão, nomeadamente as receitas resultantes da cobrança dos Tarifários, revertem a favor da Concessionária, exceto se de outra forma estiver expressamente previsto no Contrato; (ii) Todos os custos relativos às atividades objeto da Concessão correm por conta da Concessionária, exceto se de outra forma estiver expressamente previsto no presente Contrato; os proveitos a que se refere o número anterior e a remuneração devida à Concessionária ao abrigo da Cláusula anterior cobrem todos os custos, serviços e obrigações que lhe cabe prestar no âmbito do Contrato, não sendo, como tal, devida à Concessionária qualquer remuneração adicional pela execução do Contrato.
97. No que respeita ao Financiamento, estabelece a Cl. <sup>a</sup> 53.<sup>a</sup> do CE, que a Concessionária é responsável pela obtenção dos financiamentos necessários ao desenvolvimento de todas as atividades que integram o objeto do Contrato, de forma a garantir o exato e pontual cumprimento das suas obrigações.
98. Sobre as Obrigações de Serviço Público Adicionais e respetiva compensação (Cl.<sup>a</sup> 55.<sup>a</sup>), nos casos em que o Concedente determine à Concessionária a realização de Obrigações de Serviço Público Adicionais às previstas na Cláusula 19.<sup>a</sup>, será apurado o Efeito Financeiro Líquido das Obrigações de Serviço Público Adicionais em cada ano civil “n” da Concessão, de acordo com a metodologia prevista no Anexo 8 (Efeito Financeiro Líquido das Obrigações de Serviço Público Adicionais), a qual segue o disposto no artigo 24.<sup>o</sup> do RJSPTP. Caso o Efeito Financeiro Líquido das Obrigações de Serviço Público Adicionais seja negativo para a Concessionária, o Concedente obriga-se a pagar-lhe uma compensação por Obrigações de Serviço Público correspondente ao oposto do Efeito Financeiro Líquido das Obrigações de Serviço Público Adicionais referente a cada ano civil “n”.
99. O CE (Cl. <sup>a</sup> 56.<sup>o</sup>), prevê a hipótese da Partilha de benefícios. Assim, “o Concedente tem direito a uma partilha de [confidencial] dos benefícios financeiros anormais e imprevisíveis ocorridos para a Concessionária que não resultem da sua eficiente gestão e das oportunidades por si criadas, devendo, para este efeito, notificar a Concessionária da verificação de qualquer uma das situações indicadas, tendo ainda direito a uma partilha de [confidencial]) dos benefícios da exploração do serviço público nos casos previstos no artigo 30.<sup>o</sup> do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros.”
100. A Cl. <sup>a</sup> 57.<sup>a</sup> do CE regula a Reposição do equilíbrio financeiro:
- Assim, a Concessionária tem direito à reposição do equilíbrio financeiro da Concessão, nos seguintes casos: (i) Em caso de modificação unilateral,

imposta pelo Concedente, das condições de desenvolvimento das atividades e serviços integrados no objeto da Concessão; (ii) Em caso de aprovação de regulamentos municipais, de caráter específico<sup>28</sup> sobre o Serviço Público, que tenham impacto direto sobre as receitas ou custos respeitantes às atividades e serviços integrados no objeto da Concessão.

Exclui-se do âmbito da reposição de equilíbrio financeiro as atividades acessórias, não incluídas no objeto da Concessão.

- A alteração, criação ou supressão de determinado serviço público de transporte de passageiros explorado por terceiros, não abrangido pelo âmbito do Contrato, não confere direito à reposição do equilíbrio financeiro da Concessão. Só há lugar à reposição do equilíbrio financeiro da Concessão se, em resultado direto e acumulado de um ou vários eventos referidos no n.º 1 da presente Cláusula, resultar, comprovadamente, uma diminuição das receitas ou aumento dos custos resultantes da execução do Contrato que provoque uma variação do VAL Acionista superior a [confidencial] desde a data em que ocorreu o(s) evento(s) gerador(es) da reposição do equilíbrio financeiro até ao termo da Concessão.
- Note-se que *“A reposição do equilíbrio financeiro produz os seus efeitos desde a data da ocorrência do evento referido no n.º 1, sendo efetuada, designadamente, através da alteração do prazo de vigência do Contrato, da revisão dos tarifários aplicáveis ao Serviço Público e/ou da atribuição, por parte do Concedente, de compensação pelo valor da diminuição das receitas e/ou aumento dos custos resultantes da execução do Contrato. A reposição do equilíbrio financeiro efetuada nos termos da presente Cláusula é única, completa e final para todo o período de vigência do Contrato, sem prejuízo de tal reposição ser parcialmente diferida em relação a quaisquer efeitos específicos do(s) evento(s) em causa que, pela sua natureza, não sejam suscetíveis de uma razoável avaliação imediata ou sobre cuja existência, incidência ou quantificação, as Partes não hajam ainda chegado a acordo. Salvo acordo diverso entre as Partes, a reposição do equilíbrio financeiro tem lugar com referência ao Modelo Financeiro Atualizado Pré Evento, apurado por acordo entre as Partes, correspondendo ao necessário para repor o VAL Acionista Atualizado Pré Evento que se verificava à data imediatamente*

---

<sup>28</sup> As alterações à lei geral, designadamente e não exclusivamente à lei fiscal, à lei laboral e à lei ambiental, alterações de trânsito e vias rodoviárias e alterações de paragens e terminais rodoviários ficam excluídas do disposto no número anterior.

*anterior à ocorrência do evento gerador do direito de reposição do equilíbrio financeiro<sup>29</sup>.”*

## **ACOMPANHAMENTO, FISCALIZAÇÃO, DIREÇÃO E MONITORIZAÇÃO**

### **Direção; Fiscalização e Monitorização**

101. Sem prejuízo dos poderes de direção do Concedente, a atividade da Concessionária está sujeita à fiscalização e monitorização do Concedente<sup>30</sup>, o qual pode promover a todo o tempo e sem aviso prévio as ações de fiscalização e auditorias que entender necessárias, bem como das autoridades públicas com competências legais na matéria, designadamente da Inspeção Geral de Finanças, Instituto da Mobilidade e dos Transportes, Autoridade da Mobilidade e dos Transportes e Tribunal de Contas.
102. Para além da fiscalização promovida pelas autoridades públicas competentes, o Concedente fiscalizará no âmbito dos seus poderes de fiscalização, entre outros aspetos, a atividade da Concessionária com vista à verificação, designadamente: (i) Da exploração do Serviço Público nos termos do presente Contrato, em condições de segurança, operacionalidade, pontualidade, eficiência e comodidade dos meios de exploração; (ii) Do cumprimento das Obrigações de Serviço Público; (iii) Da adequação da capacidade de transporte aos níveis da procura, em condições de perfeita fiabilidade e pontualidade; (iv) Do livre acesso de todos os utilizadores ao Serviço Público, sem qualquer discriminação quanto às condições de acesso e realização, para além das impostas pelo presente Contrato e pela lei; (v) Do cumprimento de todas as normas legais, regulamentares e contratuais aplicáveis à exploração do Serviço Público, bem como das imposições e diretrizes impostas pelas Autoridades de Transportes.

Monitorização e reporte<sup>31</sup>: A Concessionária deve manter um sistema de monitorização e reporte do seu próprio desempenho, bem como do desempenho das entidades subcontratadas, que atuem sob sua conta ou sob sua orientação, que deve

---

<sup>29</sup> O procedimento de reposição do equilíbrio financeiro da Concessão decorrerá de acordo com as seguintes fases: Notificação, pela Concessionária, da ocorrência de qualquer evento que, individual ou cumulativamente, na sua opinião, confere direito à reposição do equilíbrio financeiro da concessão, nos 30 (trinta) dias seguintes à data da sua ocorrência, acompanhada de: Descrição detalhada desse facto ou factos. Indicação da regra ou regras contratuais e/ou legais na qual o pedido se funda. Apresentação, no prazo de 30 (trinta) dias após a notificação referida na alínea anterior, pela Concessionária ao Concedente, dos seguintes elementos: Proposta de Modelo Financeiro Atualizado Pré Evento. Fundamentação dos pressupostos utilizados nos Modelos Financeiros anteriores relativos à projeção atualizada dos parâmetros económicos, financeiros e operacionais aplicáveis desde a data em que ocorreu o evento gerador de direito a reposição do equilíbrio financeiro até ao termo da Concessão, que se verificariam caso não ocorresse tal evento. Estimativa detalhada da redução de receitas e/ou aumento de custos que são invocados. Proposta de Modelo Financeiro Atualizado Pós Evento. Certificação do Revisor Oficial de Contas relativamente à informação histórica contida nos Modelos Financeiros atualizados. Apuramento, por acordo entre o Concedente e a Concessionária, do direito ao reequilíbrio financeiro da Concessão, da redução de receitas e/ou aumento de custos, dos Modelos Financeiros Atualizados Pré e Pós Evento, do valor e dos termos da reposição do equilíbrio financeiro.

<sup>30</sup> Cl.ªs 63.ª e 65.ª do CE.

<sup>31</sup> Cl.ª 69.ª do CE.

obedecer aos seguintes princípios: (i) O sistema de monitorização e reporte tem por objetivo a maximização do desempenho da Concessionária, assegurando a prevenção e a deteção de situações de incumprimento das obrigações Contratuais e promovendo a sua reparação dentro dos tempos considerados adequados, ou evitando a sua efetiva ocorrência; (ii) A monitorização e reporte deve incidir, no mínimo, sobre os indicadores estabelecidos no Anexo 9 (Reporte), tendo em vista o apuramento e registo de falhas de desempenho; (iii) As ocorrências detetadas e todos os resultados das atividades de monitorização deverão ter por base um registo centralizado e automático, realizado pelo Sistema de Apoio à Exploração, Sistema de Bilhética do Operador, Sistema de Gestão de Reclamações, Sistema de Gestão de Reservas e Sistema Informático de Gestão. Caso, em qualquer altura, se verifique que o sistema de monitorização e reporte é inadequado para assegurar uma fiscalização adequada e fidedigna do desempenho da Concessionária. Mais: (i) A Concessionária obriga-se a remeter ao Concedente um relatório de reporte trimestral e um relatório de reporte anual de acompanhamento da Concessão, nos termos descritos no Anexo 9 (Reporte); (ii) A Concessionária obriga-se a assegurar a integração com a Plataforma da CIMAVE, nos termos previstos no Anexo 6 (Sistema de Bilhética, SAE, Website, App e Plataforma da CIMAVE), para efeitos de reporte e monitorização da exploração do Serviço Público; (iii) A Concessionária obriga-se ainda a cumprir com as obrigações de reporte e informação constantes do artigo 22.º do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros, bem como a preencher e manter atualizados, na plataforma informática SIGGESC gerida pelo Instituto da Mobilidade e dos Transportes, todos os dados relativos à exploração do Serviço Público.

103. O Concedente poderá aplicar à Concessionária sanções pecuniárias e ou sanções não pecuniárias pelo incumprimento, mora ou cumprimento defeituoso das obrigações da Concessionária emergentes do Contrato<sup>32</sup>. Sem prejuízo da possibilidade de aplicação de sanções pecuniárias ou não pecuniárias, caso a Concessionária deixe de cumprir pontualmente qualquer das suas obrigações contratuais, o Concedente, se considerar que o incumprimento em causa é suscetível de sanção, fixará um prazo adicional para que a Concessionária cumpra a obrigação em causa. Se, dentro do prazo adicional previsto no número anterior, a Concessionária não der satisfação ao exigido, o Concedente poderá adotar as medidas necessárias à realização da prestação não cumprida, correndo todos os custos inerentes por conta da Concessionária, podendo o Concedente recorrer à caução prestada aquando da outorga do Contrato. Se o incumprimento determinante da fixação do prazo previsto no n.º 3 constituir uma violação grave e tal tiver sido referido pelo Concedente, aquando da notificação à

---

<sup>32</sup> Cl.ªs 71.ª e 72.ª do CE.

Concessionária, ou se se verificarem pelo menos três faltas de cumprimento do mesmo tipo relativamente às quais, tendo sido fixado pelo Concedente o prazo adicional referido no n.º 3, as respetivas faltas não tenham sido sanadas, poderá o Concedente sequestrar a Concessão ou resolver o contrato, sem prejuízo da aplicação à Concessionária das sanções previstas no Contrato. Considera-se violação grave a violação de disposições do presente Contrato cujo resultado seja suscetível de interferir, diminuir ou prejudicar a continuidade, universalidade, disponibilidade ou qualidade do Serviço Público, designadamente, mas não exclusivamente, qualquer das seguintes situações: (i) Violação grave ou reiterada das normas ou regulamentos legais aplicáveis à segurança de pessoas e bens na exploração do Serviço Público. (ii) Incumprimento reiterado das condições contratuais resultantes de aspetos submetidos à concorrência no âmbito do Concurso. (iii) Falta reiterada de capacidade de transporte de todos os passageiros na totalidade ou em parte do Serviço Público. (iv) Atraso no cumprimento da data de início do Período de Exploração. (v) Desvio do objeto do contrato pela Concessionária. (vi) Interrupção ou abandono da totalidade ou parte da exploração do Serviço Público ou apresentar um indicador de desempenho de cumprimento do número de Circulações previstas inferior a 98,0 (noventa e oito vírgula zero), por facto imputável à Concessionária. (vii) Oposição reiterada pela Concessionária ao exercício da fiscalização e monitorização por parte do Concedente ou de outras entidades públicas com funções de fiscalização e monitorização ou repetida desobediência às instruções deste ou, ainda, sistemática inobservância das disposições contratuais, legais ou regulamentares aplicáveis. (viii) Cessão da posição contratual da Concessionária sem autorização do Concedente. (ix) Verificação de decréscimo reiterado dos níveis de procura no Serviço Público por causa (ato ou omissão) imputável à Concessionária e que não decorra de situações motivadas por fatores externos à exploração do Serviço Público. (x) Incumprimento reiterado das obrigações de prestação de informação, prestação reiterada de informações não fidedignas ou prestação de informações falsas por parte da Concessionária ao Concedente<sup>33</sup>. (xi) Realização de transações com Partes Relacionadas em violação do disposto no Contrato.

104. O incumprimento, mora e/ou cumprimento defeituoso, imputável Concessionária, de

---

<sup>33</sup> Outros: Recusa ou omissão em proceder à adequada conservação e manutenção dos meios de exploração afetos ao estabelecimento da Concessão. Dissolução ou insolvência da Concessionária. Incumprimento de decisões arbitrais ou judiciais relacionadas com a Concessão. Recusa ou impossibilidade de a Concessionária retomar a Concessão após sequestro, bem como se, após essa retoma, persistirem as situações que motivaram o sequestro. Incumprimento, pela Concessionária, de decisões ou sentenças proferidas por entidades competentes para tal. Exercício, pela Concessionária, de prática fraudulenta que lese o interesse público. Falta de pagamento, pela Concessionária, de quaisquer impostos, taxas ou contribuições. Condenação da Concessionária por qualquer delito que afete de forma grave a sua honorabilidade profissional e a impeça de desenvolver qualquer uma das atividades concedidas. Qualquer incumprimento do Contrato que perturbe gravemente o normal funcionamento da Concessão ou do Serviço Público.

quaisquer obrigações emergentes do Contrato, ou de determinações do Concedente emitidas no âmbito da lei ou deste Contrato, pode ser sancionado, por decisão exclusiva deste, pela aplicação de sanções pecuniárias, cujo montante variará entre um mínimo de 500€ (quinhentos euros) e um máximo de 100.000€ (cem mil euros), por cada situação de incumprimento. O Concedente pode optar, em determinadas circunstâncias, pela fixação de uma sanção pecuniária diária cujo montante variará entre um mínimo de 50€ (cinquenta euros) e um máximo de 10.000€ (dez mil euros), por cada situação de incumprimento. Sem prejuízo das sanções previstas nos números anteriores, o não cumprimento dos indicadores de desempenho constantes do Anexo 10 (Indicadores de desempenho) determina a ocorrência de uma falha de desempenho, tendo o Concedente o direito de proceder à aplicação de sanções pecuniárias, nos termos definidos no referido Anexo. A imposição de sanções pecuniárias por falhas de desempenho não libera a Concessionária do cumprimento pontual das obrigações subjacentes aos indicadores de desempenho violados, nem impede o Concedente de aplicar as sanções pecuniárias, em virtude da gravidade e reincidência das falhas de desempenho verificadas. Os limites estabelecidos às sanções pecuniárias são multiplicados por 3 (três) nas situações de violação grave ou reiterada das normas ou regulamentos legais aplicáveis à segurança de pessoas e bens na exploração do Serviço Público.

#### **IV - DA PROPOSTA DE PROGRAMA DE PROCEDIMENTO (CONCURSO PÚBLICO, COM PUBLICIDADE INTERNACIONAL)**

105. O artigo 1.º do Programa de Concurso descreve o Objeto do Concurso e o Artigo 2.º identifica a entidade adjudicante (CIMAVE), sendo o Preço Base das Compensações OSP, durante a vigência do Contrato, de [confidencial] € (valor anual de [confidencial] €).
106. O artigo 14.ª (Avaliação das Propostas) estabelece que a adjudicação é feita segundo o critério da proposta economicamente mais vantajosa, na modalidade melhor relação qualidade-preço, nos seguintes termos:

[confidencial]

107. O artigo 20.ª estabelece que caso da decisão de adjudicação resulte uma operação de concentração notificável à Autoridade da Concorrência (AdC) ao abrigo do regime jurídico da concorrência, aprovado pela Lei n.º 19/2012, de 8 de maio, devendo o adjudicatário informar a entidade adjudicante da notificação, devendo também mantê-la atualizada sobre os desenvolvimentos do procedimento.
108. O artigo 28.º estabelece que, no prazo máximo de 6 dias contados da notificação da

decisão de adjudicação, o adjudicatário, seja uma pessoa singular ou coletiva ou um agrupamento de pessoas singulares ou coletivas, deverá constituir a sociedade concessionária, com a qual irá ser outorgado o contrato.

## **V – DO PARECER**

### **Autoridade de Transportes**

109. O artigo 3.º do RJSPTP, em consonância com o previsto no artigo 2.º do Regulamento estabelece que «Autoridade de transportes» é uma qualquer autoridade pública com atribuições e competências em matéria de organização, exploração, atribuição, investimento, financiamento e fiscalização do serviço público de transporte de passageiros, bem como de determinação de obrigações de serviço público e de tarifários numa determinada zona geográfica de nível local, regional ou nacional, ou qualquer entidade pública por aquela investida dessas atribuições e competências, sendo que esta expressão pode também referir-se a um agrupamento de autoridades;
110. Nos termos do artigo 6.º do RJSPTP, os municípios são as autoridades de transportes competentes quanto aos serviços públicos de transporte de passageiros municipais<sup>34</sup> e, nos termos do artigo 7.º, as comunidades intermunicipais são as autoridades de transportes competentes quanto aos serviços públicos de transporte de passageiros intermunicipais<sup>35</sup>.
111. Neste âmbito, nos termos do artigo 10.º do RJSPTP todas as autoridades de transportes podem delegar, total ou parcialmente, as respetivas competências noutras autoridades de transportes, podendo acordar entre si o exercício partilhado de parte ou da totalidade das competências que lhes estão cometidas, designadamente através de contratos Interadministrativos, respeitando, igualmente, o preceituado na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro e na Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro<sup>36</sup>, com as devidas adaptações<sup>37</sup>.

---

<sup>34</sup> De acordo com o RJSPTP «*Serviço público de transporte de passageiros municipal*» é o serviço público de transporte de passageiros que visa satisfazer as necessidades de deslocação dentro de um município e que se desenvolve integral ou maioritariamente dentro da respetiva área geográfica, mesmo que existam linhas secundárias e complementares ou outros elementos acessórios dessa atividade que entrem no território de municípios imediatamente contíguos.

<sup>35</sup> De acordo com o RJSPTP, «*Serviço público de transporte de passageiros intermunicipal*», o serviço público de transporte de passageiros que visa satisfazer as necessidades de deslocação entre diferentes municípios e que se desenvolve integral ou maioritariamente dentro da área geográfica de uma comunidade intermunicipal ou de uma área metropolitana, sem prejuízo da possibilidade de existirem linhas secundárias de interligação que entrem no território de comunidades intermunicipais ou áreas metropolitanas contíguas».

<sup>36</sup> Com a última alteração pela Lei n.º 51/2018, de 16 de agosto e Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto.

<sup>37</sup> De acordo com o artigo 121.º e 115.º da Lei n.º 75/2013, a negociação, celebração, execução e cessação de contratos interadministrativos obedece aos princípios de (i) igualdade; (ii) não discriminação; (iii) estabilidade; (iv) prossecução do interesse público; (v) Continuidade da prestação do serviço público; (vi) Necessidade e suficiência dos recursos, prevendo expressamente os recursos humanos, patrimoniais e financeiros necessários e suficientes ao exercício das competências em causa, fontes de financiamento e com base em estudos que demonstrem (i) não aumento da despesa pública global; (ii) o aumento da eficiência da gestão dos recursos; (iii) os ganhos de eficácia do exercício das competências (iv) a articulação entre os diversos níveis da administração pública.

112. Encontra-se na disponibilidade dos Estados-membros da União Europeia optar pelos modelos de organização do Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes, seja ao nível institucional, seja quanto à forma de atribuição de prestação de serviços de transporte de passageiros, desde que cumpridos os requisitos legais nacionais e europeus<sup>38</sup>.
113. Neste âmbito, o artigo 13.º do RJSPTP estabelece que o planeamento<sup>39</sup> e a coordenação do serviço público de transporte de passageiros, por cada autoridade de transportes, devem: (i) *“Ser articulados com o serviço público de transporte de passageiros existente ou planeado na respetiva área geográfica; (ii) Pressupor a articulação e otimização da exploração, visando a eficiência e eficácia do serviço público de transporte de passageiros no seu conjunto, independentemente da sua finalidade, natureza ou tipo de exploração, considerando, designadamente: i) o serviço público de transporte de passageiros regular; ii) o serviço público de transporte de passageiros flexível; iii) o transporte em táxi; iv) os serviços de transporte escolar; v) outras soluções de mobilidade.”*
114. Neste contexto, tem-se vindo a considerar que a adequada articulação entre autoridades de transportes<sup>40</sup> pode potenciar o aumento da eficiência e da eficácia na gestão de recursos públicos, bem como a otimização administrativa, aproximação de decisões aos cidadãos, promoção da coesão territorial, reforço da solidariedade intermunicipal e melhoria dos serviços prestados às populações.<sup>41</sup>
115. No caso concreto há que considerar os seguintes níveis de articulação / partilha / delegação de competências: (A) Articulação entre CIMs (tendo sido apresentados dois Acordos de Partilha e Coordenação de Competências, a saber AMP/CIMAVE e CIM CÁVADO/CIMAVE); (B) delegação de competências Municípios-CIM (tendo os Municípios de Cabeceiras de Basto, Mondim de Basto, Póvoa do Lanhoso, Fafe e

<sup>38</sup> De acordo com as Orientações da Comissão Europeia: " O artigo 14.º do TFUE e o Protocolo n.º 26 relativo aos serviços de interesse geral, apenso a este Tratado, estabelecem os princípios gerais que devem presidir à definição dos serviços de interesse económico geral e à sua prestação pelos Estados-Membros. Conforme dispõe o artigo 14.º do TFUE, «a União e os seus Estados-Membros, dentro do limite das respetivas competências e no âmbito de aplicação dos Tratados, zelarão por que esses serviços [de interesse económico geral] funcionem com base em condições, nomeadamente económicas e financeiras, que lhes permitam cumprir as suas missões». De acordo com o Protocolo n.º 26, as autoridades nacionais, regionais e locais têm um papel essencial e gozam de um amplo poder de apreciação na prestação, execução e organização de serviços de interesse económico geral de uma forma que atenda tanto quanto possível às necessidades dos utilizadores."

<sup>39</sup> Imperativo de planeamento reforçado no recente Regulamento (UE) 2016/2338, do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de dezembro de 2016 que altera o Regulamento (CE) n.º 1370/2007, no que respeita à abertura do mercado nacional de serviços de transporte ferroviário de passageiros.

<sup>40</sup> Tal como refere o Guião do IMT disponível em [http://www.imt-pt/sites/IMTT/Portugues/RJSPTP/Documents/GuiaoRJSPTP\\_01-04-2016.pdf](http://www.imt-pt/sites/IMTT/Portugues/RJSPTP/Documents/GuiaoRJSPTP_01-04-2016.pdf), "Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros - A Definição da Competência Territorial e a Importância da Gestão em Rede" (que segue "As Orientações para a interpretação do Regulamento (CE) n.º 1370/2007), "no estudo de impacto do implementação do Regulamento n.º 1370/2007, o planeamento do território e da mobilidade é essencial em várias perspetivas, designadamente, apurar e definir o serviço que se pretende e a que custo, ou aquele que é possível suportar, bem como os prazos adequados, capacitação das autoridades de transportes, evitar sobrecompensação ou compensação insuficiente, promover intermodalidade, permitir uma efetiva monitorização e evitar a captura por operadores. Serve também para avaliar que tipo de contrato escolher e o balanceamento do risco, uma vez que a total transferência de riscos para a parte privada pode não ser, necessariamente, o mais vantajoso. Segundo a Comissão, esta é a forma de ultrapassar a falta de recursos públicos e as dificuldades de financiamento."

<sup>41</sup> Princípios estes também decorrentes da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, e Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro.

Vizela delegado as suas competências tanto no que respeita a Transportes Municipais, como a Transportes Intermunicipais e os Municípios de Guimarães, Vieira do Minho e de Vila Nova de Famalicão optado por apenas delegar as suas competências no que respeita aos Transportes Intermunicipais, mantendo as suas competências no que respeita aos Transportes Urbanos e Municipais); e (C) Colaboração e Coordenação de Competências Municípios-CIM (tendo a AMT analisado a minuta de acordo Guimarães/CIMAVE, no âmbito da emissão do parecer prévio vinculativo relativo ao concurso a lançar pelo Município de Guimarães para transportes Municipais e Urbanos). Não foram presentes à AMT quaisquer instrumentos de colaboração/coordenação no que respeita aos Municípios de Vieira do Minho e Vila Nova de Famalicão (não obstante ser referido no Estudo da Concessão ter existido um “diálogo próximo” entre a CIMAVE e estes Municípios no que se refere à articulação dos Serviços prestados a nível Regional e Inter-Regional com os Serviços Municipais).

116. No que respeita à relação CIMAVE/Guimarães, a AMT havia já determinado a necessidade de coordenação entre os prazos do Acordo de Colaboração / Coordenação de Competências e o prazo do contrato a celebrar na sequência do procedimento concursal promovido pelo Município de Guimarães<sup>42</sup>, de modo a promover uma efetiva articulação na prestação dos serviços de transporte público de passageiros.
117. No caso concreto de Guimarães foi apresentada à AMT uma base contratual (acordo) a qual conferia o substrato para o entendimento entre Autoridades de Transporte, tendo em conta a complexa interpenetração de serviços em territórios contíguos, o que ainda não se verificou no caso dos Municípios em referência (Vieira do Minho e Vila Nova de Famalicão). Não obstante a referência à existência de “diálogo próximo” da CIMAVE com estes Municípios, não pode a AMT deixar, desde já e sem prejuízo da sua autonomização *infra*, no presente Parecer, de recomendar que essa articulação/coordenação (relevante ao Nível Estratégico, mas com reflexos ao Nível Tático e Operacional) possa ser acompanhada dos adequados instrumentos (nomeadamente de índole contratual), de forma a potenciar a coordenação na prestação dos serviços de transporte.
118. Por outro lado, tendo em conta as características dos territórios (proximidade, contiguidade, densidade populacional) objeto da prestação dos serviços em causa, há que considerar que muitas das ligações prestadas pelo atual universo de Operadores, para além de abranger ligações internas (na CIMAVE), abrangem ligações inter-

---

<sup>42</sup> Cfr. *Parecer AMT (Guimarães)*: “[confidencial]”

regionais com outras CIMs “vizinhas”, a saber CIM CÁVADO, AMP, CIM Tâmega e Sousa, CIM Alto Tâmega.

119. De salientar que o Estudo da Concessão refere que a CIMAVE “*está a desenvolver discussões e negociações*” com as CIMs em referência (AMP, CIM Cávado, CIM Tâmega e Sousa, CIM Alto Tâmega, CIM Douro e AMP), com vista à celebração de “*contratos Interadministrativos que definam as competências de cada parte na organização e contratualização de serviços de transporte inter-regionais*”. Mais se refere que “*os serviços de transporte inter-regional que forem, por mútuo acordo, atribuídos à CIMAVE serão incluídos no âmbito da Concessão*”.
120. E de facto, no Caderno de Encargos [Cl. <sup>a</sup> 5.<sup>a</sup>, n.º 1, al c)], os serviços inter-regionais (identificados no Anexo 5, Plano da Rede e Oferta) integram o âmbito da Concessão (serviços inter-regionais entre o território da CIMAVE e as áreas geográficas da CIM Cávado, CIM Tâmega e Sousa e Alto Tâmega, CIM Douro e AMP).
121. Nesse sentido, e tendo em conta a necessária articulação prévia de competências, recomenda-se, desde já (e sem prejuízo da sua autonomização *infra*), que a CIMAVE possa concretizar a celebração dos referidos contratos / acordos (preferencialmente antes do lançamento do concurso), de forma a estabilizar os pressupostos do modelo e a diminuir as hipóteses de verificação de conflitos negativos e/ou positivos de competências entre Autoridades de Transportes, contribuindo para o estabelecimento de um modelo adequado do *governance* territorial.
122. Considera-se, assim – após esse passo - que estarão asseguradas as condições de base para uma efetiva e vantajosa<sup>43</sup> potenciação dos objetivos da política de transportes, de forma a garantir que os diversos sistemas de transportes não comprometem as respetivas sustentabilidades económicas e financeiras, naturalmente na medida do possível e sem que tal compromete os objetivos comuns das CIM e dos Municípios.
123. Da coordenação e da integração física, tarifária e lógica de todos os modos de transporte, resulta:
- Boa relação custo-eficácia e a qualidade elevada dos serviços de transporte de passageiros, bem como da sustentabilidade económica e financeira da prestação desses serviços;

---

<sup>43</sup> Estabelece o artigo 2.º A, introduzido pelo Regulamento (UE) 2016/2338 do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de dezembro de 2016 que altera o Regulamento (CE) n.º 1370/2007 que “*2.As especificações das obrigações de serviço público e a correspondente compensação do efeito financeiro líquido dessas obrigações devem: a) Realizar os objetivos da política de transportes públicos com uma boa relação custo-eficácia; e b) Sustentar financeiramente a prestação do transporte público de passageiros em conformidade com os requisitos previstos na política de transportes públicos a longo prazo.*”

- Prestação economicamente eficiente dos serviços de transporte, ao ter-se em conta serviços comerciais e serviço público, de toda a região, potenciando uma melhor avaliação dos custos reais da prestação do serviço público<sup>44</sup>;
- Maximização de economias de escala, profissionalizando a gestão dos contratos públicos e otimizando os custos administrativos necessários à gestão do sistema, diminuindo o risco de intervenção descoordenada, incoerente e impreparada no mercado.

### **Do contrato de serviço público e compensações**

124. Do artigo 5.º do Regulamento e do artigo 16.º do RJSPTP resulta que o serviço público de transporte de passageiros, que pode abranger *“uma linha, um conjunto de linhas ou uma rede que abranja a área geográfica de uma ou mais autoridades de transportes competentes contíguas, pode ser explorado mediante atribuição, através da celebração de contrato de serviço público a operadores de serviço público, precedida dos procedimentos pré-contratuais estabelecidos no CCP e no RJSPTP”*, decorrendo deste enquadramento legal uma regra geral de submissão à concorrência para serviços prestados por operadores que venham ser selecionados.

125. Quanto a esta matéria, o artigo 3.º do RJSPTP estabelece que:

- *«Contrato de serviço público» é um ou vários atos juridicamente vinculativos que estabelecem o acordo entre uma autoridade de transportes competente e um operador de serviço público, para atribuir a este último a gestão e a exploração de determinado serviço público de transporte de passageiros sujeito a obrigações de serviço público;*
- *«Obrigação de serviço público» é a imposição definida ou determinada por uma autoridade de transportes, com vista a assegurar determinado serviço público de transporte de passageiros de interesse geral que um operador, caso considerasse o seu próprio interesse comercial, não assumiria, ou não assumiria na mesma medida ou nas mesmas condições, sem contrapartidas;*

---

<sup>44</sup> De acordo com as Orientações da Comissão Europeia: *“O âmbito geográfico dos contratos de serviço público deverá permitir às autoridades competentes otimizar os aspetos económicos dos serviços de transporte público explorados sob a sua responsabilidade, incluindo, se for o caso, os efeitos de rede aos níveis local, regional e infranacional. Estes efeitos propiciam a prestação economicamente eficiente dos serviços de transporte público, graças ao financiamento cruzado entre os serviços rentáveis e os não-rentáveis. As autoridades competentes ficam assim em melhor situação para realizar os objetivos da política de transportes e garantir ao mesmo tempo, quando necessário, condições que possibilitem uma concorrência efetiva e leal na rede, designadamente para alguns serviços de alta velocidade.”* Acrescenta que *“A prestação de serviços de transporte público de passageiros, no âmbito de um contrato de serviço público, por uma empresa que também exerce atividades de transporte comercial pode induzir efeitos de rede positivos. Por exemplo, ao servir, no âmbito de um contrato de serviço público, uma determinada rede que assegura ligações a itinerários explorados em condições comerciais, o operador poderá alargar a sua clientela. A Comissão vê com bons olhos os efeitos de rede induzidos, como os resultantes da bilhética e horários integrados, desde que beneficiem os passageiros.”*

- *«Compensação por obrigação de serviço público» é uma qualquer vantagem, nomeadamente financeira, concedida, direta ou indiretamente, por uma autoridade de transportes a um operador de serviço público, através de recursos públicos, durante o período de execução de uma obrigação de serviço público ou por referência a esse período.*
126. Por sua vez, o artigo 23.º do RJSPTP estabelece que *“as autoridades de transportes competentes podem impor obrigações de serviço público<sup>45</sup> ao operador de serviço público, as quais devem ser formuladas de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis”*.<sup>46</sup>
127. Por outro lado, o artigo 24.º do RJSPTP estabelece que *“o cumprimento de obrigações de serviço público pode conferir o direito a uma compensação por obrigação de serviço público, a atribuir pela autoridade de transportes competente ao operador de serviço público respetivo (...) nos termos do anexo ao Regulamento e do Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, alterado pela Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto.”*
128. Acresce, segundo o artigo 20.º do RJSPTP, que o contrato de serviço público pode assumir a natureza de contrato de concessão de serviço público de transporte de passageiros e de contrato de prestação de serviço público de transporte de passageiros, sendo que:
- *“Considera-se contrato de concessão de serviço público de transporte de passageiros aquele em que o operador de serviço público se obriga a explorar o serviço público de transporte de passageiros, em condições e por um período determinados pela autoridade de transportes competente, em nome próprio e sob sua responsabilidade, sendo remunerado, total ou parcialmente, pelas tarifas cobradas aos passageiros;*
  - *Considera-se contrato de prestação de serviço público de transporte de passageiros aquele em que o operador de serviço público se obriga a prestar o serviço público de transporte de passageiros em condições e por um período*

---

<sup>45</sup> Tal como referem as Orientações da Comissão *“Conforme dispõe o artigo 14.º do TFUE, «a União e os seus Estados-Membros, dentro do limite das respetivas competências e no âmbito de aplicação dos Tratados, zelarão por que esses serviços [de interesse económico geral] funcionem com base em condições, nomeadamente económicas e financeiras, que lhes permitam cumprir as suas missões»*. De acordo com o Protocolo n.º 26, as autoridades nacionais, regionais e locais têm um papel essencial e gozam de um amplo poder de apreciação na prestação, execução e organização de serviços de interesse económico geral de uma forma que atenda tanto quanto possível às necessidades dos utilizadores (...). Assim, no quadro definido pelo Regulamento, os Estados-Membros beneficiam de uma ampla margem de discricionariedade na definição das obrigações de serviço público em sintonia com as necessidades dos passageiros.

<sup>46</sup> O artigo 21.º do RJSPTP estabelece que o contrato de serviço público é obrigatoriamente reduzido a escrito, dele devendo constar de forma clara os direitos e obrigações de cada uma das partes e as características do serviço público de transporte a prestar, designadamente, e quando aplicável, o modelo de remuneração do operador de serviço público, incluindo a eventual compensação por obrigações de serviço público previstas no contrato e os critérios para a sua determinação, quando sejam impostas.

*determinados pela autoridade de transportes competente, mediante o pagamento de uma determinada remuneração por parte da mesma”.*

129. A distinção entre o tipo de contratos suprarreferidos assenta na dicotomia genérica entre contratos “*gross cost*” e “*net cost*”, em que nos primeiros:

- A retribuição do operador é baseada (principalmente) no nível de produção realizado, designadamente o número de veículos.km anuais;
- A autoridade de transportes mantém a totalidade ou a maioria do risco comercial, ficando com a receita tarifária;
- A autoridade de transporte realiza o planeamento, a definição e a atualização da rede, da oferta e dos tarifários e a sua integração com outros operadores;
- Os operadores, não tendo que suportar o risco comercial (que não controlam), tendem a requerer um nível de remuneração mais reduzido do que no cenário “*net cost*”;
- O maior incentivo do operador é a otimização da eficiência e dos custos de produção, em que a remuneração do operador é indiferente da rentabilidade de cada linha;
- Pode minimizar efeitos negativos resultantes de assimetrias de informação entre o operador e a autoridade de transportes, no que concerne às contas da prestação de serviços.

130. Quanto a este propósito, refere a Comunicação<sup>47</sup> da Comissão Europeia, quanto à implementação do Regulamento: “*Segundo o artigo 5.º, ponto 1, alínea b), da Diretiva 2014/23/UE, «concessão de serviços» é um contrato a título oneroso celebrado por escrito, mediante o qual uma ou mais autoridades ou entidades adjudicantes confiam a um ou mais operadores económicos a prestação e a gestão de serviços distintos da execução de obras a que se refere a alínea a) do mesmo artigo e cuja contrapartida consiste, quer unicamente no direito de exploração dos serviços que constituem o objeto do contrato, quer nesse direito acompanhado de um pagamento. A mesma disposição precisa ainda que a adjudicação de uma concessão de obras ou de serviços envolve a transferência para o concessionário de um risco de exploração dessas obras ou serviços que se traduz num risco ligado à procura, à oferta, ou a ambas, que se considera que o concessionário assume o risco de exploração quando, em condições*

---

<sup>47</sup> Comunicação da Comissão Orientações para a interpretação do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros, publicada no Jornal Oficial da União Europeia C/92 de 29 de março de 2014.

*normais de exploração, não há garantia de que recupere os investimentos efetuados ou as despesas suportadas com a exploração das obras ou serviços que são objeto da concessão e que a parte do risco transferido para o concessionário deve envolver a exposição real à imprevisibilidade do mercado, o que implica que quaisquer perdas potenciais incorridas pelo concessionário não sejam meramente nominais ou insignificantes. A organização de um concurso aberto a todos os operadores, transparente e sem discriminações, na aceção do artigo 5.º, n.º 3, permitirá normalmente minimizar a compensação que as autoridades competentes terão de pagar ao prestador de serviços para obterem o nível de serviço público imposto pelo caderno de encargos, obviando assim à sobrecompensação.”*

131. Nesse sentido, na generalidade, a distinção entre uma concessão de serviço público e uma prestação de serviços<sup>48</sup> <sup>49</sup>assenta, sobretudo, na distribuição do risco e na detenção da receita tarifária, sendo que, na concessão, o operador é o maior responsável por ambos, salvaguardando a autoridade a sua posição através da obtenção do melhor preço resultante de um procedimento concursal, aberto, transparente e não discriminatório.
132. No caso concreto, trata-se de um modelo concessório (*Net Cost*), tendo em conta, os objetivos críticos da CIMAVE, enquanto Autoridade de Transportes, a saber<sup>50</sup> (i) esta ficaria “*protegida*” do risco da procura (o que coincide com o objetivo dos Municípios de assegurar o equilíbrio financeiro do serviço público, pela “inexistência de ICs”); (ii) o risco de produção (a par com o risco de procura) é também transferido para o Operador (o que apontaria para que este tivesse um incentivo para “*trabalhar o aumento de procura*”); (iii) o risco de aquisição/disponibilização da frota corre por conta do Operador; e (iv) os novos serviços (Serviços Mínimos e Serviços da Rede Complementar) são apontados como “*não tendo viabilidade comercial*”, pelo que a sua imposição constitui uma OSP associada a uma compensação.
133. De referir, que independentemente da aplicação específica dos requisitos constantes do anexo ao Regulamento<sup>51</sup> no que se refere ao cálculo de compensações financeiras pela prática de obrigações de serviço público, as obrigações de transparência e

<sup>48</sup> Comunicação interpretativa da Comissão sobre a aplicação do direito comunitário em matéria de contratos públicos e de concessões às parcerias público-privadas institucionalizadas (PPPI). (Texto relevante para efeitos do EEE) (2008/C 91/02).

<sup>49</sup> A ambos os tipos de contrato aplicam-se as regras do Regulamento, sendo que para as especificidades procedimentais de contratação pública aplica-se o CCP, uma vez que a Comissão Europeia o considera como uma medida nacional de implementação do Regulamento.

<sup>50</sup> Tal como referido no Estudo da Concessão.

<sup>51</sup> De acordo com o artigo 5.º do Regulamento, “Os contratos de serviço público devem ser adjudicados de acordo com as regras estabelecidas no presente regulamento. No entanto, os contratos de serviços ou os contratos públicos de serviços, tal como definidos nas Diretivas 2004/17/CE ou 2004/18/CE, para o transporte público de passageiros por autocarro ou elétrico, devem ser adjudicados nos termos dessas diretivas na medida em que tais contratos não assumam a forma de contratos de concessão de serviços, tal como definidos nessas diretivas. Sempre que os contratos devam ser adjudicados nos termos das Diretivas 2004/17/CE ou 2004/18/CE, não se aplica o disposto nos n.ºs 2 a 6 do presente artigo.”

objetividade na definição de obrigações contratuais que dali decorrem, são essenciais para o próprio exercício de diagnóstico sobre a necessidade (ou não) de pagamento de compensações e de definição do nível de serviço que se pretende, sendo essa transparência necessária não só para aferir da conformidade legal, mas também jurisprudencial<sup>52</sup>.

134. No que diz respeito ao pagamento de compensações financeiras, a Comissão Europeia refere que<sup>53</sup>, “contrariamente ao que acontece noutros setores, à compensação por obrigações de serviço público no setor dos transportes terrestres aplica-se o artigo 93.º e não o artigo 106.º, n.º 2, do TFUE. Consequentemente, as regras da União relativas à compensação por serviços de interesse económico geral<sup>54</sup> que têm por base o artigo 106.º, n.º 2, do Tratado, não se aplicam aos transportes terrestres”.<sup>55</sup> (...) Tratando-se de serviços de transporte público ferroviário ou rodoviário de passageiros, e acordo com o artigo 9.º, n.º 1, do regulamento (CE) n.º 1370/2007, desde que sejam pagas nas condições estabelecidas no regulamento, as compensações por esses serviços são consideradas compatíveis com o mercado interno e não carecem da notificação prévia exigida pelo artigo 108.º, n.º 3, do TFUE.”
135. No caso do Regulamento, o Anexo ao mesmo estabelece, na generalidade, que: (i) As compensações ligadas a contratos de serviço público não podem exceder um montante que corresponda ao efeito financeiro líquido decorrente da soma das incidências, positivas ou negativas, da execução da obrigação de serviço público sobre os custos e as receitas do operador de serviço público; (ii) As incidências devem ser avaliadas comparando a situação em que é executada a obrigação de serviço público com a situação que teria existido se a obrigação não tivesse sido executada. Para calcular as incidências financeiras líquidas, devem ser tidos em conta os custos incorridos em relação a obrigações de serviço público impostas pela autoridade competente, incluídas num contrato de serviço público e/ou numa regra geral, menos as incidências financeiras positivas geradas na rede explorada ao abrigo das obrigações de serviço público em causa, menos as receitas decorrentes da aplicação do tarifário ou quaisquer outras receitas decorrentes do cumprimento da obrigação ou obrigações de serviço público em causa, acrescido de um lucro razoável<sup>56</sup>, igual ao

<sup>52</sup> A título de exemplo, do Tribunal de Justiça da União Europeia, o Processo C-280/00, Altmark Trans GmbH e Regierungspräsidium Magdeburg contra Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH (Coletânea 2003, p. I-7747).

<sup>53</sup> Comunicação da Comissão “Orientações para a interpretação do Regulamento”.

<sup>54</sup> Nomeadamente a Decisão da Comissão relativa à aplicação do artigo 106.º, n.º 2, do TFUE aos auxílios estatais sob a forma de compensação de serviço público concedidos a certas empresas encarregadas da gestão de serviços de interesse económico geral (JO L 7 de 11.1.2012, p. 3) e o Enquadramento da União Europeia aplicável aos auxílios estatais sob a forma de compensação de serviço público (JO C 8 de 11.1.2012, p. 15).

<sup>55</sup> Aplica-se-lhes, contudo, o Regulamento (UE) n.º 360/2012 da Comissão, de 25 de abril de 2012, relativo à aplicação dos artigos 107.º e 108.º do TFUE aos auxílios *de minimis* concedidos a empresas que prestam serviços de interesse económico geral (JO L 114 de 26.4.2012, p. 8).

<sup>56</sup> Por «lucro razoável» entende-se uma taxa de remuneração do capital que seja habitual no setor de um determinado Estado-Membro, e que deve ter em conta o risco, ou a inexistência de risco, incorrido pelo operador de serviço público devido à intervenção da autoridade pública.

efeito financeiro líquido.

136. Acrescenta ainda a Comissão que “a presunção de compatibilidade e a exoneração a que faz referência o parágrafo anterior, não excluem a possibilidade de as compensações pela prestação de serviços de transporte público constituírem auxílio estatal”. Para não o serem, as compensações terão de satisfazer as quatro condições estabelecidas pelo Tribunal de Justiça no acórdão Altmark<sup>57 58</sup>, cujos princípios estão acolhidos nos requisitos legais constantes do Regulamento e que, entre outras, estabelece que (i) Os parâmetros com base nos quais o montante exato de compensação é calculado devem ser previamente estabelecidos, de forma objetiva e transparente, a fim de evitar uma vantagem económica suscetível de favorecer a empresa beneficiária em relação a concorrentes; (ii) A compensação não pode ultrapassar o que é necessário para cobrir total ou parcialmente os custos ocasionados pelo cumprimento das obrigações de serviço público, tendo em conta as receitas obtidas, assim como um lucro razoável<sup>59</sup> pela execução destas obrigações; (iii) Deve existir num procedimento de contratação pública que possibilite selecionar o candidato que apresente as melhores condições ao menor custo possível para a coletividade.

Analisemos, o caso concreto do Modelo proposto:

137. No âmbito do Estudo da Concessão CIMAVE - que serviu de suporte para a definição do modelo de contratação de serviço público (Concessão) e do montante de compensação por OSP – foram desenvolvidos três cenários económicos distintos (Cenários 1, 2 e 3), cujos pressupostos económicos diferem no essencial quanto:

a) Ao recurso a operadores privados (Cenários 1 e 2) *versus* operador interno (Cenário 3); e

---

<sup>57</sup> Processo C-280/00, Altmark Trans GmbH e Regierungspräsidium Magdeburg contra Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH (Coletânea 2003, p. I-7747). Ver também a secção 3 da comunicação da Comissão relativa à aplicação das regras em matéria de auxílios estatais da União Europeia à compensação concedida pela prestação de serviços de interesse económico geral (JO C 8 de 11.1.2012, p. 4).

<sup>58</sup> O Tribunal entendeu que: (i) Existe a necessidade de definir e atribuir, de modo claro e transparente, as obrigações de serviço público desde o início para que se possa deduzir com exatidão quais as obrigações de serviço público impostas às empresas; (ii) Os parâmetros com base nos quais o montante exato de compensação é calculado devem ser previamente estabelecidos, de forma objetiva e transparente, a fim de evitar que inclua uma vantagem económica suscetível de favorecer a empresa beneficiária em relação às empresas concorrentes; (iii) É necessário efetuar um juízo de proporcionalidade entre o montante da compensação atribuída e o custo suplementar suportado com o cumprimento das obrigações de serviço público com o intuito de evitar casos de compensação excessiva; (iv) Assim, a compensação não pode ultrapassar o que é necessário para cobrir total ou parcialmente os custos ocasionados pelo cumprimento das obrigações de serviço público, tendo em conta as receitas obtidas, assim como um lucro razoável pela execução destas obrigações; (v) Como critério de eficiência deve existir num procedimento de contratação pública que possibilite selecionar o candidato que apresente as melhores condições para proceder ao fornecimento de um serviço de interesse económico geral ao menor custo possível para a coletividade e, alternativamente, quando não seja empregue o procedimento de concurso público, o nível da compensação deve basear-se na análise dos custos que uma empresa média, bem gerida e adequadamente equipada em meios de transporte para poder satisfazer as exigências de serviço público requeridas teria suportado para cumprir estas obrigações, tendo em conta as respetivas receitas, assim como um lucro razoável relativo à execução destas obrigações.

<sup>59</sup> De acordo com as Orientações da Comissão: “*Em qualquer caso, dependendo das circunstâncias específicas de cada contrato de serviço público, impõe-se uma avaliação casuística pela autoridade competente, para determinar o nível adequado de lucro razoável. Entre outros fatores, há que ter em conta as características específicas da empresa, a remuneração normal de mercado para serviços semelhantes e o nível de risco associado a cada contrato de serviço público.*”

b) Às fontes de financiamento do *déficit* de exploração da “Rede Base”, em que foram equacionadas duas opções distintas, consistindo a primeira no pagamento de compensações por OSP (Cenário 1); a segunda, na “subsidição cruzada” entre o serviço público de transporte e os serviços comerciais (incluindo serviços ocasionais e Serviços Expresso) - (Cenário 2).

138. Importa, desde já, referir que, segundo o Estudo da Concessão, a solução preconizada no âmbito do Cenário 3 (operador interno) comportaria não só maior encargo financeiro para a Autoridade de Transportes, como também se afiguraria de difícil consecução em resultado da escassez de recursos humanos com *know how* e meios materiais adequados (v.g. material circulante), pelo que foi afastado.

Assim, o parecer da AMT incide sobre as opções contratuais relacionadas com o financiamento do *déficit* de exploração do serviço público materializadas nos Cenários 1 e 2.

139. Como se depreende da análise económica constante do Estudo da Concessão, os Cenários 1 e 2, cujos pressupostos económicos serão detalhados mais adiante, produzem resultados muito distintos quanto aos montantes das compensações por OSP a atribuir:

#### Cenário 1 vs. Cenário 2

[confidencial]

Fonte: Estudo da Concessão.

140. Neste sentido, a ponderação da AMT sobre a solução que melhor serve a prossecução do interesse público numa perspetiva conjugada das racionalidades dos Investidores, Cidadãos e Contribuintes, requer, numa primeira fase, uma avaliação sobre a fiabilidade e a robustez dos pressupostos económicos subjacentes aos referidos Cenários 1 e 2.

#### Pressupostos económicos comuns

141. O modelo contratual proposto preconiza uma produção anual de [confidencial] vk/ano na Rede Base; [confidencial] vk/ano na Rede Complementar e [confidencial] vk/ano na Rede de Níveis Mínimos de Serviço, sendo para este efeito necessária uma frota de [confidencial] veículos ([confidencial]) e a realização de investimentos na ordem de [confidencial] de euros.

142. Os investimentos previstos abrangem: i) a aquisição de Material Circulante num total de [confidencial] €; ii) Novo Sistema de Bilhética no valor de [confidencial] €; iii) Parque de Manutenção e Oficina (PMO) no valor de [confidencial] € e iv) Equipamento, Informação e

Publicidade no valor de [confidencial] €.

143. Na ótica dos rendimentos, ambos os cenários têm por referência: i) um volume de receitas tarifárias no montante de [confidencial] €<sup>60</sup>; e ii) a atribuição de compensações financeiras no montante de [confidencial] € como contrapartida da exploração do serviço público no âmbito da Rede Complementar e dos Níveis Mínimos de Serviço.
144. Na ótica da despesa, o modelo económico baseia-se numa estimativa de gastos operacionais na ordem de [confidencial] € que se subdividem de seguinte forma:
- c) Gastos com o pessoal no montante de [confidencial] para um total de [confidencial] efetivos ([confidencial]);
  - d) Consumos (CMVMC) no montante de [confidencial] sendo de referir que os gastos com combustível representam a maior parcela dos CMVMC num valor aproximado [confidencial] euros; e
  - e) Os Fornecimentos e Serviços Externos (FSE), num total de [confidencial] €, <sup>61</sup> no quais se incluem os gastos com seguros e limpeza.
145. O modelo económico pressupõe a duração de 5 anos do Contrato e uma TIR do acionista de [confidencial] %.

### **Pressupostos económicos não comuns**

146. Passando ao elenco dos pressupostos económicos “não comuns”, os Cenários 1 e 2 diferem, no essencial, quanto à incorporação das receitas das “atividades acessórias”, no modelo económico contratual, com as seguintes implicações:
- f) Um acréscimo do volume de negócios em [confidencial] € provenientes das atividades acessórias, já considerando uma TIR de [confidencial] % e uma margem bruta de [confidencial] %;
  - g) As atividades acessórias, que têm apenas expressão material no Cenário 2, representam [confidencial] % das receitas do serviço público;
  - h) Um incremento dos gastos com CMVM em [confidencial] € decorrente da inclusão das atividades acessórias no modelo económico, passando de [confidencial] € (Cenário 1) para [confidencial] € (Cenário 2).
147. Nestes termos, não só os rendimentos provenientes das atividades acessórias, mas também os gastos suportados pela Concessionária com as referidas atividades seriam incorporados no modelo de concessão.

---

<sup>60</sup> Valor estimado para o primeiro ano da concessão, sendo atualizado nos anos subsequentes em conformidade com a taxa de inflação.

<sup>61</sup> Idem anterior.

148. [confidencial]

149. [confidencial]

150. A AMT, em 15 de janeiro de 2020, questionou a CIMAVE, sobre os pressupostos subjacentes ao [confidencial] .

151. [confidencial]

152. [confidencial]

153. Em 29 de janeiro de 2020, a CIMAVE apresentou os comentários ao solicitado pela AMT, destacando-se o seguinte:

[confidencial]

### **Apreciação**

154. A análise dos dados históricos relativos ao custo/vk e receita/vk dos “operadores incumbentes” demonstra uma *variabilidade significativa entre os operadores face ao custo/vkm* ([confidencial] €) e *a receita tarifária/vk* ([confidencial] €). Veja-se, por exemplo, a [confidencial]

155. No domínio das “atividades acessórias”, o Estudo da Concessão refere que as receitas médias por veículo quilómetro “*são superiores nas atividades comerciais*”. A título de exemplo, no caso do Operador [confidencial] verifica-se que os rendimentos provenientes do serviço público e das atividades acessórias têm um peso de [confidencial] % e [confidencial] % ([confidencial] % serviço “Expresso”, [confidencial] % alugueres e [confidencial] % outros rendimentos), respetivamente no volume total de negócios.

156. Na falta de melhor informação, e tomando os dados históricos do “*operador mais eficiente*”, é possível admitir que o Cenário 2 [que preconiza uma representatividade do volume de negócios das atividades acessórias de [confidencial] % face ao serviço público] se afigura demasiado exigente para operadores que não apresentem economias de escala e de gama<sup>62</sup>.

157. Se atentarmos aos indicadores custos/vk, *supra* referenciados, podemos inferir que os operadores de menor dimensão gozam de uma desvantagem competitiva por apresentarem custos médios muito superiores ao “operador mais eficiente”, não sendo possível avaliar a capacidade de estes operadores poderem dinamizar as atividades acessórias sem comprometer o objeto do Contrato [prestação de serviços de transporte público de passageiros].

---

<sup>62</sup> Quer pela dimensão, mas sobretudo pelo facto de ainda não terem no seu portfolio serviços comerciais (como os Serviços Expresso) que até agora eram prestados pelos “Operadores Históricos”, em regime de quase exclusividade, como se admite no Estudo da Concessão.

158. Em qualquer caso, o financiamento do serviço público pelas atividades acessórias, em alternativa ao pagamento de compensações por OSP apresenta a potencialidade de constituir uma “barreira à entrada” de novos operadores no mercado de serviços “Expresso”, que se encontra liberalizado desde a aprovação do Decreto-Lei n.º 140/2019, na medida em que, certamente, irá colocar em causa o equilíbrio económico-financeiro dos “Contratos OSP” [cfr. desenvolvimento infra].
159. Embora a AMT tenha questionado a CIMAVE, os esclarecimentos prestados são inconclusivos sobre o impacto do modelo contratual no mercado do transporte público de passageiros da liberalização dos Serviços Expresso.
160. No que se refere ao objetivo preconizada pela CIMAVE de “*limitar o esforço financeiro da Autoridade de Transportes*”, a AMT não pode deixar de assinalar que os Cenários 1 e 2 comportam riscos distintos para os operadores, sendo o Cenário 2 mais exigente, pelo que poderia ser considerada a revisão em baixa da TIR relativa ao Cenário 1 e revisão dos respetivos montantes de compensações por OSP.
161. Com base nos pressupostos económicos do Cenário 1 verifica-se que, com a atribuição de compensações por OPS para a Rede Base, no valor de [confidencial] euros, o EBITDA e o EBIT seriam de [confidencial] euros e [confidencial] euros, respetivamente. Caso não fosse atribuída qualquer compensação por OSP para a Rede Base, o EBITDA e o EBIT seriam negativos de [confidencial] euros e [confidencial] euros, respetivamente o que significa que o montante da compensação por OSP, que tem por base uma TIR de [confidencial] %, permite a obtenção de uma margem operacional muito superior ao que seria necessário para a cobertura dos gastos operacionais (sem considerar o efeito das amortizações). Assim, e seguindo as boas práticas de outras CIM em matéria do “lucro razoável” [6% e 10%] seria equacionável, no Cenário 1, a revisão em baixa da TIR.
162. Neste pressuposto, seria possível considerar que a opção pelo Cenário 1, [com a revisão em baixa da TIR e dos respetivos montantes de compensações por OSP], poderia, à partida, apresentar uma maior potencialidade de servir o interesse público, numa perspetiva conjugada das racionalidades Investidores/ Cidadãos/Contribuintes e do princípio da concorrência não falseada.

No entanto, não cumpre à AMT, enquanto regulador económico independente, impor a opção por quaisquer cenários e/ou modelos, competindo-lhe, antes, refletir sobre os Modelos propostos e escolhidos pelas Autoridades de Transportes, tendo em conta a sua *compliance* com o enquadramento jurídico e jurisprudencial em vigor, bem como as suas consequências no mercado, tendo em conta as racionalidades *supra* referidas e eventuais impactos jus concorrenciais, diretos e indiretos.

A este propósito, cumpre chamar à colação alguns aspetos sobre a recente “liberalização” dos Serviços Expresso e dos seus impactos jus concorrenciais, sobretudo tendo em conta a sua interconexão com o mercado dos serviços de transporte público de passageiros, através do “teste de equilíbrio económico”.

#### Da liberalização dos serviços “Expresso”

Nos termos do anterior Decreto-Lei n.º 190/90, de 8 de junho, o acesso à exploração de serviços públicos de transporte rodoviário de passageiros do tipo Expresso (Serviços Expresso), num determinado itinerário, encontrava-se restrito aos operadores que servissem, com carreiras interurbanas de passageiros, pelo menos um dos pontos terminais do Serviço Expresso requerido, ou parte do percurso, no mesmo itinerário ou em itinerário paralelo.

Na prática, isto significava que o acesso ao mercado desses serviços estava limitado aos Operadores do serviço público de transporte de passageiros, cuja operação se encontrava titulada por uma “autorização RTA” (mais tarde convolada em autorização provisória; nos termos do RJSPTP).

A Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que RJSPTP, eliminou aquela restrição de acesso, estabelecendo o n.º 1 do artigo 33.º do RJSPTP que os Serviços Expressos passam a ser explorados em regime de acesso livre, observados os requisitos a estabelecer em legislação especial.

Nesse sentido, o Decreto-Lei n.º 140/2019, de 18 de setembro, veio regular os requisitos de acesso e de exploração dos Serviços Expresso, estabelecendo que o Serviço Expresso deverá ser um serviço de ligações diretas e semidirectas interurbanas entre aglomerados ou centros urbanos, numa lógica complementar aos serviços públicos de transporte de passageiros intermunicipal e inter-regional (Serviços Públicos), em situações que não estejam cobertas por obrigações e Contratos de Serviço Público. De acordo com aquele diploma, os Serviços Expresso de âmbito nacional e internacional são explorados em regime de acesso livre, ainda que mediante autorização do IMT, I.P.

A nível europeu, Livro Branco da Comissão intitulado «A política europeia de transportes no horizonte 2010: a hora das opções», de 12 de Setembro de 2001, estabeleceu o princípio da “concorrência regulada”, materializado, no que concerne aos Serviços Públicos, através do Regulamento 1370/2007. No que concerne aos Serviços Expresso há que considerar o Regulamento (CE) n.º 1073/2009, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de outubro de 2009, que estabelece um regime de livre acesso para os serviços de transporte de passageiros em autocarro (com as especificidades abaixo referenciadas, sobretudo na confluência entre o mercado do serviço público do transporte de passageiros em autocarro

e o mercado específico dos serviços de longa distância/longo curso, com características equivalentes aos Serviços Expresso).

O Regulamento 1370/2007 prevê que as autoridades de transporte podem intervir no mercado do transporte público de passageiros para assegurar a prestação de serviços de interesse geral que sejam, designadamente, mais numerosos, mais seguros, de melhor qualidade e mais baratos do que aqueles que seria possível prestar apenas com base nas leis do mercado. Para o efeito, podem impor obrigações de serviço público aos Operadores de Serviço Público, as quais estes não assumiriam, ou não assumiriam na mesma medida ou nas mesmas condições sem contrapartidas, caso considerassem o seu próprio interesse comercial. Para tal, deverão ser celebrados Contratos de Serviço Público, os quais estabelecem as contrapartidas aplicáveis, que poderão incluir, designadamente, a atribuição de direitos exclusivos de explorar determinados serviços de transporte público de passageiros numa linha, rede ou zona específica, com exclusão de outros operadores de serviços públicos.

O Regulamento (CE) n.º 1073/2009 estabelece as regras comuns para o acesso ao mercado internacional dos serviços de transporte em autocarro, o qual consagra o livre acesso, mediante autorização, ao mercado internacional dos serviços de transporte em autocarro. Entre os possíveis motivos de indeferimento de autorização inclui-se a decisão de que um determinado Serviço Expresso internacional é suscetível de afetar gravemente a viabilidade de um Serviço Público abrangido por um ou mais Contratos de Serviço Público. Nesse caso, devem ser estabelecidos critérios, numa base não discriminatória, para determinar se o Serviço Expresso (objeto do pedido) afeta gravemente a viabilidade do referido Serviço Público. Refere ainda aquele Regulamento que o facto de um operador oferecer preços inferiores aos oferecidos por outros operadores, ou de a ligação em causa já ser explorada por outros operadores, não deve, por si só, justificar o indeferimento do pedido. Encontra-se em discussão, no seio da União Europeia, uma alteração a este Regulamento, por forma a alargar o seu âmbito de aplicação também aos Serviços Expresso de âmbito nacional. No entanto, o legislador nacional entendeu antecipar esse regime, através do Decreto-Lei n.º 140/2019, o que significa, que no mercado nacional dos serviços públicos de transporte de passageiros há que considerar, desde já, as intersecções dos dois mercados (serviços OSP e serviços comerciais e/ou liberalizados), através da realização de um teste de equilíbrio económico.

Resulta assim, do enquadramento legislativo nacional e europeu, uma regra geral de acesso livre à exploração de itinerários de Serviço Expresso, desde que tal não coloque em causa a viabilidade económico-financeira de Serviços Públicos existentes.

O artigo 27.º do RJSPPT estabelece que a atribuição, a um Operador do Serviço Público, de um direito exclusivo relativo a uma determinada área geográfica, não impede ou limita a exploração de Serviços Expresso que efetuem paragem nessa mesma área geográfica. Pretendeu-se assim eliminar a restrição de acesso anteriormente referida, que existia no entretanto revogado Decreto-Lei n.º 190/90, de 8 de junho.

Porém, é necessário distinguir entre direito exclusivo de realizar paragem no interior de um determinado território, do direito exclusivo de transportar passageiros entre paragens no interior desse território. Com efeito, nos casos específicos em que as paragens e os itinerários de um dado Serviço Expresso permitam o transporte de passageiros entre paragens servidas, com o mesmo itinerário ou com itinerários alternativos, por um ou mais Serviços Públicos, é necessário acautelar que os primeiros não representam uma concorrência direta face aos segundos, suscetível de colocar em causa a sua viabilidade económico-financeira e de violar eventuais direitos exclusivos de transporte de passageiros no interior da sua área geográfica.

Deverá ter-se em conta que os Serviços Públicos estão, tipicamente, sujeitos à prática de um conjunto de obrigações de serviço público – passíveis de aumentar os custos, reduzir as receitas, limitar os graus de liberdade e/ou aumentar os riscos da sua exploração -, aos quais os Serviços Expresso não se encontram vinculados, pelo que a concorrência direta entre ambos os serviços pode representar uma desvantagem competitiva para o Serviço Público e colocar em causa a viabilidade económico-financeira destes serviços de interesse económico geral.

Resulta também do enquadramento legislativo nacional e europeu, que compete às autoridades de transporte o planeamento e a organização dos Serviços Públicos, incluindo a determinação das obrigações de serviço público a que se encontram sujeitos, bem como promover a articulação entre os vários serviços de transporte de passageiros, entre eles os Serviços Públicos e Serviços Expresso. Para o efeito, e ponderando as várias implicações daí decorrentes, as autoridades de transporte têm a competência e a legitimidade para determinar – ou não – a atribuição de direitos exclusivos aos Serviços Públicos, designadamente tendo em conta a proteção da concorrência de Serviços Expresso.

Nos termos dos n.ºs 6 e 7 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 140/2019, de 18 de setembro, caso uma autoridade de transporte considere que o equilíbrio económico de contratos de Serviço Público pode ser comprometido por um determinado Serviço Expresso, pode requerer à AMT a realização de uma análise económica simplificada<sup>63</sup>.

A AMT emite um parecer prévio vinculativo - com base numa análise económica objetiva, transparente, não discriminatória e simplificada – o qual poderá indicar o deferimento,

<sup>63</sup> Em fase de elaboração, na AMT.

indeferimento ou deferimento com restrições ao modelo de exploração do Serviço Expresso.

163. Considera-se que este ponto de enquadramento é relevante, tendo em conta, no caso concreto, a “alavancagem” do modelo económico-financeiro da Concessão (de serviço público), nas receitas comerciais obtidas através da realização de atividades acessórias (recorde-se, no Cenário 2, assumido como o cenário-base deste Contrato, as “receitas comerciais” – incluindo as receitas dos Serviços Expresso<sup>64</sup> - representam 87% das receitas do serviço público).
164. De notar, como referido no ponto seguinte, não estar em causa qualquer proibição de “subsidição cruzada”<sup>65</sup>, mas antes a construção de um modelo financeiro assente em pressupostos que, no momento “concurso”, poderão não ter a mesma aderência à realidade que teriam tido, no momento de construção e opção pelo modelo financeiro da concessão que se pretende lançar à concorrência (facto que, aliás, é admitido como **risco**, no Estudo da Concessão).

#### **Da subsidição cruzada (serviços OSP e serviços comerciais)**

165. Segundo as Orientações da Comissão Europeia para a interpretação do Regulamento (CE) n.º 1370/2007<sup>66</sup> relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiro, “*é de encorajar, em geral, a utilização de incentivos à eficiência no mecanismo de compensação*”. Sublinhe-se que os regimes de compensação que se limitam a cobrir os custos realmente incorridos não dão grande incentivo à empresa de transportes para que siga uma política de contenção de custos ou se esforce por ganhar eficiência” pelo que o interesse comercial do serviço deve ser aferido na apresentação de propostas ao procedimento concursal.
166. De referir quanto a este aspeto que a possibilidade de o operador realizar, a título acessório, e destinando-se a contribuir para o equilíbrio comercial da concessão, diversas atividades como sejam (serviços especializados e/ comerciais), não é incompatível com a realização de obrigações de serviço público.
167. Quanto a este aspeto, é de sublinhar de forma positiva a imposição de implementação

<sup>64</sup> Ainda que não tenha sido possível, mesmo após pedido de esclarecimento à CIMAVE, quantificar o peso percentual dos Serviços Expresso na fatia dos serviços resultantes de atividades comerciais / acessórias).

<sup>65</sup> Admissível nos termos da legislação nacional e europeia aplicável.

<sup>66</sup> Publicado no Jornal Oficial da União Europeia - (2014/C 92/01) 29.3.2014

de contabilidade analítica<sup>67</sup> por tipo de serviço<sup>68</sup>, de forma a evidenciar, separadamente, as contas de exploração relativas ao serviço público face a outras atividades desenvolvidas, devendo fundamentar os critérios utilizados para imputação dos custos comuns.

168. De referir que os contratos de serviço público celebrados no âmbito do RJSPPT, estão condicionados pelo circunstancialismos locais relativos aos múltiplos sistemas de transportes públicos de passageiros, são muito diversos ou com uma grande amplitude/ cambiantes, sendo necessário ter em conta a maturidade do mercado e os modelos contratuais adotados por cada autoridade de transportes nos diversos casos concretos, incluindo, nomeadamente, uma análise ponderada sobre a alocação e partilha de risco operacional.
169. De salientar que os dados utilizados para a definição de obrigações de serviço público baseiam-se em levantamento dos indicadores relevantes do sistema de transportes e do território em causa, o que permite concluir por uma adequada aderência à realidade, tendo não apenas em conta indicadores financeiros, mas também económicos e todos os referentes às diversas externalidades associadas ao Ecosistema. De referir quanto a este aspeto que o lançamento do procedimento concursal também será outra sede idónea para aferir da adequação à realidade do que é proposto.
170. Recorde-se que, sem prejuízo das atribuições próprias das instâncias nacionais e europeias competentes, os critérios enunciados para aferição da legalidade de fluxos financeiros apenas se consideram cumpridos, na perspetiva da temática dos auxílios de Estado, se ao longo da execução contratual forem efetiva e corretamente aplicados os critérios de cálculo e pagamento das compensações (se a elas houver lugar), face às circunstâncias concretas da prestação do serviço que as fundamentam, e são esses os factos que devem ser de verificação permanente e sistemática pela autoridade de transportes, mas também da AMT, designadamente na sequência de remissão, por parte daquela do Relatório previsto no artigo 7.º do Regulamento.
171. Por isso, a aferição da *compliance* dos instrumentos pré-contratuais e contratuais não

---

<sup>67</sup> Como refere a Comunicação da Comissão “Quando o prestador do serviço público exerce também atividades comerciais, é necessário assegurar que a compensação pública que ele recebe não é utilizada para reforçar a sua posição concorrencial nas atividades comerciais. O anexo do regulamento estabelece regras destinadas a prevenir a subsídio das atividades comerciais com as receitas das atividades de serviço público. Tais regras consistem essencialmente na separação das contas dos dois tipos de atividade (serviço público e serviço comercial) e num método sólido de repartição de custos que reflita os custos reais da prestação do serviço público”. Acrescenta que os “n.ºs 1 e 2 do artigo 4.º do regulamento, em combinação com as regras estabelecidas no anexo, preveem a correta repartição, pelos dois tipos de atividade, dos custos e receitas associados respetivamente à prestação dos serviços no âmbito do contrato de serviço público e à atividade comercial, no intuito de possibilitar a monitorização eficaz da utilização dada à compensação pública e da eventual subsídio cruzada. (...) Por exemplo, quando o serviço público e a atividade comercial compartilham os meios de transporte (material circulante ou autocarros) ou outros ativos ou serviços necessários à prestação do serviço público (escritórios, pessoal ou estações), os custos conexos devem ser imputados aos dois tipos de atividade na proporção do seu peso relativo no total das prestações de transporte fornecidas pela empresa (...)”.

<sup>68</sup> Cfr. Cláusula 17.ª/1 do CE.

é meramente formal, mas que se estende à execução desses mesmos instrumentos.

Em **síntese**, no caso concreto:

172. O Modelo económico-financeiro escolhido pela CIMAVE (Cenário 2, do Estudo da Concessão) apresenta, de acordo com a análise levada a cabo pela AMT (tendo, aliás, também em conta a análise constante do próprio Estudo da Concessão), riscos sobretudo, tendo em conta a mutabilidade de alguns dos seus pressupostos, nomeadamente no que se refere à alteração de paradigma de alguns dos mercados de serviços relacionados (*vide*, Serviços Expresso, que transitam de um contexto de “quase exclusividade”<sup>69</sup> para um contexto de efetiva liberalização, via Decreto-Lei n.º 140/2019);
173. Essa mutabilidade e alteração de paradigma é relevante, sobretudo tendo em conta que, na perspetiva de minimizar os montantes relacionados com a compensação OSP (mercado dos serviços do transporte público de passageiros), o Modelo foi construído tendo como pressuposto que (i) os serviços OSP (incluindo os da Rede Base) são deficitários; e que (ii) as receitas das atividades acessórias (serviços comerciais) financiam, ao longo da execução do contrato, a prestação desses serviços públicos (com impacto na inexistência de compensações financeiras por OSP incorridas pelo Operador nessa prestação);
174. Nas suas respostas à AMT, a CIMAVE salienta estar bem ciente dos potenciais riscos da Operação, referindo o seguinte:

[confidencial]

Face a estes comentários, cumpre referir o seguinte:

175. [confidencial]
176. [confidencial]
177. Adicionalmente, no que respeita ao contexto jus concorrencial – promoção do figurino de concorrência regulada no “mercado OSP”, tendo ainda em conta a recente liberalização do mercado dos Serviços Expresso – é importante considerar as respetivas interseções. Ou seja, parece prudente antecipar a entrada de novos operadores no mercado de Serviços Expresso (que constitui um segmento importante das “receitas acessórias” consideradas no Modelo Financeiro), a qual pode provocar variações importantes nas receitas dessas atividades.
178. [confidencial].
179. [confidencial]

---

<sup>69</sup> Sendo até agora prestados pelos Operadores que o Estudo da Concessão referencia como “Incumbentes”.

180. [confidencial]
181. [confidencial]<sup>70</sup>.
182. A AMT é um regulador do mercado, com competências específicas em sede de regulação económica, de supervisão e de promoção e defesa da concorrência, não lhe competindo substituir-se às escolhas de política pública apresentadas pelas entidades competentes (as Autoridades de Transportes), sob pena de a sua atuação materializar uma intervenção desproporcionada no mercado (*over-regulation*). Nesse sentido, a apresentação de um Modelo económico-financeiro no qual se assume o *cross-selling*, tal como o presente, não merece, *de per se*, reparos (tendo em conta, aliás, a admissibilidade desse figurino nos termos da legislação europeia e nacional aplicável).
183. No entanto, o presente Parecer não pode ignorar que a “alavancagem” proposta assume, no caso concreto, uma proporção significativa (recorde-se que as receitas [confidencial] % das receitas do Operador, face às receitas da prestação de serviços públicos de transporte de passageiros).
184. Por outro lado, não é possível ignorar que os mercados em causa (mercado OSP e mercado dos Serviços Expresso, que constituem uma “fatia” significativa das atividades acessórias), nos termos do novo regime, Decreto-Lei n.º 140/2019, apresentam uma necessária intersecção (através da realização da análise económica simplificada que verifica se um determinado Serviço Expresso pode impactar, de forma significativamente desfavorável, no equilíbrio económico financeiro de um serviço de transporte público de passageiros coberto por um contrato de serviço público).
185. Nestes termos, considerando que os Serviços Expresso estão (indiretamente) inclusos no CSP (tendo em conta a sua essencialidade para cumprimento do Contrato na declinação concreta do respetivo Modelo Económico-Financeiro, tal como construído e colocado à concorrência), parece evidente, que a referida inclusão, poderá contribuir para a criação de uma eventual “barreira à entrada” de novos Operadores no segmento de mercado recentemente liberalizado.
186. Assim, considera a AMT que a CIMAVE, antes do lançamento do presente concurso, deve rever o Modelo Financeiro e as peças concursais (*máxime* Caderno de Encargos), no sentido de “matizar” o Modelo proposto/escolhido (Cenário 2), minimizando os riscos jus concorrenciais identificados (*risco de o presente procedimento ficar “deserto”, risco de materialização de barreiras à entrada de novos*

---

<sup>70</sup> Desde o momento de apresentação de propostas pelos concorrentes, até ao momento da execução do contrato, num mercado em mutação e com impactos no Modelo Financeiro, que, como vimos, apresenta uma elevada sensibilidade a variações na procura dos serviços acessórios, os quais são, como vimos, essenciais para garantir a efetiva operação – sem compensações – dos serviços OSP, *máxime* os Serviços da Rede Base.

*operadores no segmento dos Serviços Expresso*<sup>71</sup>). [confidencial]

### **Obrigações Contratuais/Indicadores**

187. A AMT tem considerado fundamental a existência de informação de reporte, nomeadamente, dados económicos, financeiros e de exploração que permitam às entidades de supervisão e de fiscalização aferir da conformidade do cumprimento das regras europeias quanto ao pagamento de compensações, designadamente à AMT, nos termos da alínea c) do n.º 3 do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio. De sublinhar que a AMT pretende fazer a supervisão da implementação destes indicadores de forma periódica, anualmente, e pelo menos semestral, no decurso dos dois primeiros anos de vigência do contrato e tendo em conta o relatório a elaborar pela autoridade de transportes, nos termos do artigo 7.º do Regulamento.
188. No caso concreto, sublinha-se que a CIMAVE teve em conta as orientações da AMT quando ao elenco de indicadores relevantes para efeitos de monitorização de contratos de serviço público<sup>72</sup> mas também definiu procedimentos e indicadores adicionais precisos, exaustivos e de transmissão periódica e sistemática da informação relevante, o que lhe permite, não só efetuar uma monitorização<sup>73</sup> eficaz da execução contratual<sup>74</sup> como obter informação adicional para um futuro contrato de serviço público<sup>75</sup> (após o presente findar).
189. No que se refere a indicadores de *performance*, bem como as penalidades contratuais, designadamente a nível operacional, a AMT considera que as mesmas devem permitir isolar/identificar desvios e permitem encontrar as causas de disrupções, e, eventualmente, ajustar os horários e frequências afixadas, tornando mais transparente a oferta de transporte público que a empresa consegue efetivamente disponibilizar e não aquela que estimava disponibilizar. Estes indicadores podem servir de base à

---

<sup>71</sup> [confidencial]

<sup>72</sup> [https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite\\_indicadores\\_monitorizacao\\_supervisao\\_at.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf)

<sup>73</sup> Tal como referido nas Orientações da Comissão: “O contrato de serviço público deve também, por princípio, estipular verificações regulares durante a sua vigência, para se detetarem precocemente situações evidentes de sobrecompensação e lhes pôr termo, em particular se o contrato for de longa duração. As autoridades competentes são obrigadas a verificar a observância das condições contratuais durante a vigência dos contratos de serviço público. Para ajudar a efetuar estas verificações de forma normalizada, poderão criar-se ferramentas informáticas. A existência de sobrecompensação deve ser avaliada separadamente para cada contrato de serviço público, a fim de evitar que lucros excessivos de um serviço público se diluam na média de vários contratos. No caso da investigação ex post, a eventualidade de as compensações recebidas excederem o efeito financeiro líquido do serviço público, conforme definido no anexo do regulamento, pode ser avaliada com base nos dados financeiros relativos às receitas e custos reais, uma vez que os regimes de compensação já estarão criados. O método, contudo, não muda: a compensação não deve exceder o montante a que a empresa teria direito de acordo com os parâmetros estabelecidos no contrato, ainda que esse montante não seja suficiente para cobrir os custos líquidos reais.”

<sup>74</sup> Desta forma também se proporciona uma eficaz supervisão e fiscalização do serviço de transportes, designadamente pela AMT, no âmbito, entre outros, da alínea c) do n.º 3 do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, no que se refere, a título exemplificativo, ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados, como já anteriormente referido. Se os dados relativos à gestão contratual forem sempre sujeitos a imperativos de maior especificidade, atualidade e certeza, também os dados que possam a ser vir transmitidos para a AMT, ou outras entidades fiscalizadoras, estarão sujeitos a tais imperativos.

<sup>75</sup> Também desta forma se dá cumprimento ao n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento e ao ponto 2.5.1. das Orientações da Comissão: “o artigo 7.º, n.º 1, do regulamento prevê que cada autoridade competente publique um relatório anual circunstanciado sobre as obrigações de serviço público que são da sua competência, os operadores de serviços públicos selecionados e as compensações e os direitos exclusivos concedidos a estes como contrapartida.

definição de incentivos à procura, à otimização da produção ou ao combate à fraude, sobretudo se existirem deduções associadas a indicadores de desempenho do operador (qualitativos e mensuráveis), pelo (in)cumprimento dos mesmos.

190. No caso concreto, esta aferição afigura-se ser possível tendo em conta os sistemas de apoio à exploração previstos contratualmente, podendo também o operador comunicar com os passageiros de forma mais correta, clara e transparente, permitindo ainda desagregar, de forma objetiva, os dados tendentes a apurar o cumprimento de horários e frequências.
191. No caso concreto estão estabelecidos indicadores de desempenho de incumprimento das circulações previstas, correspondendo-lhes uma sanção efetiva para todo e qualquer incumprimento de circulações previstas.
192. Por outro lado, resulta que o apuramento do cumprimento de indicadores de sanções contratuais é efetuado de forma periódica, o que se considera de sublinhar pois evitar diluir, num período alargado, quebras relevantes da prestação do serviço público. Considera-se este aspeto crítico uma vez que o relacionamento com os passageiros deve estar sujeito a um superior nível de exigência, de forma mais objetiva e exigente do que o cumprimento de outras obrigações de âmbito meramente administrativo.
193. De sublinhar também que o caderno de encargos prevê uma graduação de incumprimentos entre graves e menos graves<sup>76</sup>, como tem sido recomendação da AMT em outros procedimentos, admitindo-se que os critérios de definição do valor objetivo da sanção estejam sujeitos à ponderação do interesse público, à gestão dinâmica e flexível do serviço público, à análise casuística ao exercício de proporcionalidade e adequação deste com o eventual benefício económico resultante da conduta infratora.
194. Contudo, será de referir que para garantir um efeito minimamente dissuasor, a execução contratual deverá ser exigente pois, caso contrário, será mais vantajoso para o operador incumprir, não deixando de receber a sua remuneração. Nesse sentido, considera-se ser de exercer os mecanismos previstos nos artigos 44.º e 45.º do RJSPTP, designadamente, a aplicação da suspensão do pagamento de compensações financeiras em caso de incumprimento(s).

### **Do contrato de serviço público e outros aspetos contratuais**

195. No que se refere ao sistema tarifário, recorde-se que a CIMAVE optou por uma reformulação do atual cenário tarifário, que se configura, no entanto, como cenário de

---

<sup>76</sup> Ainda que, do ponto de vista redaccional apenas se consiga aferir quais são os incumprimentos menos graves por exclusão de partes (i.e. considerando os incumprimentos que foram expressamente considerados e classificados como graves), o que recomendaria algum aperfeiçoamento redaccional, no que concerne à classificação/gradação de incumprimentos e suas sanções.

“evolução na continuidade”, o que induzirá um menor risco de procura da concessão, designadamente pela aplicação de regras nacionais de atualização tarifária. Desta forma, consegue-se a articulação da exploração do serviço público com a Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro, bem como com as disposições legais referentes ao Programa de apoio à Redução Tarifária nos Transportes Públicos (PART), e ainda com o Regulamento da AMT sobre Regras Tarifárias e Procedimentos de Recolha de Informação, publicado no Diário da República n.º 94/2019, Série II de 2019-05-16.

196. No que se refere ao prazo contratual, é de sublinhar que, no caso concreto, o prazo de cinco anos, para além de se encontrar em conformidade com disposto no Regulamento e no RJSPTP, considera os elementos que condicionam as opções públicas nesta matéria, nomeadamente os Objetivos da CIMAVE, a saber (i) desenvolvimento das competências quanto à oferta/procura e gestão de contratos de serviço público de transporte (sendo o CSP classificado como um “contrato de primeira geração”); e (ii) viabilidade económica financeira do serviço público (tendo em conta o objetivo de não necessitar do pagamento de compensações financeiras em razão de OSP, na Rede Base).
197. De notar, no entanto, que quaisquer ajustamentos no Modelo Financeiro que sejam levados a cabo pela CIMAVE, no seguimento do presente Parecer, podem implicar algum ajustamento no prazo contratual (o que pode servir o Objetivo de diminuir o esforço financeiro público com o pagamento de compensações financeiras em razão de OSP).
198. Relevante é ainda considerar que o Investimento na Frota, no presente Contrato, corre por conta do Operador / Concessionário. De referir que não é obrigatório que o prazo contratual seja equivalente ao prazo necessário a uma recuperação total de investimento, pois acrescendo à remuneração obtida com a prestação do serviço, poderia implicar uma sobrecompensação, o que não é permitido pelo artigo 413.º do CCP (sobre a partilha de riscos), no Regulamento e nas próprias recomendações da Comissão Europeia a este propósito.
199. No caso concreto, prevê-se a possibilidade de aquisição da Frota, pela Autoridade de Transportes (CIMAVE), pelo seu valor residual, não amortizado, no termo do contrato (sendo o custo transferido para o Operador seguinte, também selecionado através de procedimento concorrencial). Ainda que tal mecanismo possa servir o objetivo imediato de “ter um serviço público autossustentável com um prazo de concessão mais reduzido (5- 7,5 anos)”<sup>77</sup>, pode condicionar a concessão subsequente (em conjunto com a transferência de trabalhadores), o que deve ser tido em conta.

---

<sup>77</sup> Cfr. Estudo da Concessão, página 129.

200. De sublinhar ainda que, se considera que a opção de fixação do prazo contratual de 5 anos é favorável à melhoria do serviço público de forma evolutiva, uma vez que com a experiência adequada na gestão de um contrato de curta duração<sup>78</sup>, será possível, em nova submissão à concorrência, potenciar ainda mais os objetivos de maximização de recursos públicos e melhoria do serviço aos passageiros.
201. No que se refere ao acesso a Terminais Rodoviários, recomenda-se que seja feita referência concreta no Caderno de Encargos ao regime constante do já referido Decreto-Lei n.º 140/2019 que, a par com a liberalização do mercado dos Serviços Expresso, estabelece o regime de acesso transparente, equitativo e não discriminatório a interfaces e terminais rodoviários de passageiros.
202. No que se refere à relação com o passageiro, considera-se que o Caderno de Encargos dá adequada execução ao Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, que estabelece as condições que devem ser observadas no contrato de transporte rodoviário de passageiros e bagagens, em serviços regulares, bem como ao Regulamento (UE) n.º 181/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011, tendo o cuidado de ser ainda mais exigentes, quanto a obrigações de assistência, informação, reclamações, rede de vendas, entre outros aspetos com relevância para o consumidor.
203. Recorda-se também que a CIM deverá dar cumprimento ao artigo 7.º do Regulamento que estipula que “Cada autoridade competente torna público, anualmente, um relatório circunstanciado sobre as obrigações de serviço público da sua competência. Esse relatório inclui a data de início e a duração dos contratos de serviço público, os operadores de serviço público selecionados e as compensações e os direitos exclusivos que lhes são concedidos como contrapartida. O relatório estabelece a distinção entre transporte por autocarro e por caminho-de-ferro, possibilita o controlo e a avaliação do desempenho, da qualidade e do financiamento da rede de transportes públicos, e, se adequado, presta informações sobre a natureza e a extensão dos direitos exclusivos concedidos. O relatório toma em consideração os objetivos estratégicos enunciados em documentos sobre a política de transportes públicos nos Estados-Membros em causa”. Julga-se que os deveres gerais e específicos de informação do operador permitirão à CIM produzir o referido relatório e de acordo com as orientações da AMT.<sup>79</sup>
204. Finalmente, de referir que deverá a CIM dar cumprimento aos competentes requisitos

---

<sup>78</sup> Não deixando de se salvaguardar a adequada transição do estabelecimento da concessão, tendo em conta o valor remanescente não amortizado do investimento efetuado pelo operador.

<sup>79</sup> Ver Orientações - Obrigações de Reporte e Publicitação - Regulamento n.º 430/2019 e Regulamento (CE) n.º 1370/2007 em [http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes\\_amt\\_obrigacoes\\_reporte\\_relatorios\\_publicos.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf)

de autorização de despesa e garantia da sua comportabilidade, bem como a competente fundamentação, designadamente nos termos da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro e Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro<sup>80</sup>, do CCP e do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho.

205. A Comissão, nas orientações já citadas, refere que “Para tornar o processo de concurso mais transparente, as autoridades competentes deverão fornecer aos concorrentes potenciais todos os dados técnicos e financeiros pertinentes, incluindo as informações sobre a repartição de custos e receitas, para os ajudar a prepararem as suas propostas. Relativamente a essa informação, importa, contudo, acautelar a legítima proteção dos interesses comerciais de terceiros”.
206. Naturalmente que os elementos estruturantes da proposta são da responsabilidade dos próprios concorrentes, que têm por dever conhecer as informações próprias do setor, tais como as estruturas de custos adequadas para uma determinada oferta, mas tal ponderação surge da necessidade de garantir o respeito pelos princípios da concorrência e da igualdade no contexto do concurso público, nomeadamente em virtude dos potenciais concorrentes serem os atuais operadores de grande parte dos serviços abrangidos pelo novo contrato, pelo que terá de existir algum equilíbrio entre concorrentes e que a informação essencial não seja detida apenas por um.
207. Sem prejuízo do antedito, é incontornável a existência de vantagens concorrenciais de operadores incumbentes que não podem ser totalmente anuladas tal como decorre da posição Tribunal de Justiça da União Europeia<sup>81</sup> que legitima a possibilidade de um incumbente deter “*uma vantagem inerente de facto, que permite uma preparação mais informada da proposta, decorrente de ele ser o operador histórico em contratos passados*”.
208. Por outro lado, quanto a este aspeto haverá que referir que não obstante as atribuições e competências próprias da Autoridade da Concorrência e da AMT, também cabe às autoridades de transportes criar e implementar as condições legais e contratuais de base<sup>82</sup> que permitam a disponibilização de serviços de transporte enquadrados em termos concorrenciais equitativos, tanto na preparação como na execução daqueles, pela ação de parceiros privados, mas também dos parceiros públicos.
209. Sublinha-se, por isso, a disponibilização de informação sobre a procura e receitas associadas ao sistema bem como a referência ao cumprimento do procedimento de

---

<sup>80</sup> Com a última alteração pela Lei n.º 51/2018, de 16 de agosto.

<sup>81</sup> Cfr. Processo T-345/03 *Evropaiki Dynamiki*, disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A62003TJ0345>

<sup>82</sup> Na verdade, uma das ações possíveis e de âmbito preventivo, seria que, no âmbito do procedimento concursal, todos os concorrentes declarassem, junto do júri do concurso, não estarem em situação de cumprir quaisquer das situações que possam constituir práticas concorrenciais ilegais, designadamente as previstas na Lei n.º 19/2012 de 8 de maio.

controlo prévio de concentração de empresa previsto no artigo 36.º da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio<sup>83</sup>, caso se venha a justificar, que é da responsabilidade do operador, mas prevendo que a autoridade de transportes tem conhecimento do andamento do processo.

### **Disposições laborais**

210. De acordo com o ponto 2.2.8. das Orientações da Comissão já mencionadas, “o artigo 4.º, n.º 5, do regulamento estabelece o seguinte: «Sem prejuízo do direito nacional e comunitário, incluindo os acordos coletivos celebrados entre os parceiros sociais, as autoridades competentes podem exigir aos operadores selecionados que proporcionem ao pessoal previamente contratado para a prestação dos serviços os direitos que teriam sido concedidos a esse pessoal caso tivesse sido efetuada uma transferência na aceção da Diretiva 2001/23/CE (do Conselho, de 12 de Março de 2001, relativa à (...) transferência de empresas ou de estabelecimentos, ou de partes de empresas ou de estabelecimentos). Sempre que as autoridades competentes exijam dos operadores de serviço público o cumprimento de determinados padrões sociais, os documentos relativos aos concursos e os contratos de serviço público devem incluir uma lista dos membros do pessoal em causa e fornecer informações transparentes relativas aos seus direitos contratuais e às condições nas quais os trabalhadores são considerados vinculados aos serviços”.
211. Referem também aquelas Orientações<sup>84</sup> que as autoridades competentes dispõem das diversas opções para proteção do pessoal em caso de mudança do operador, como seja (i) nada fazer, relegando para as regras gerais aplicáveis à transmissão de estabelecimento, (ii) Exigir a transferência do pessoal anteriormente contratado para prestar os serviços, com os direitos que este teria caso se tivesse efetuado uma transferência (iii) Exigir ao operador que respeite normas sociais relativamente a todo

---

<sup>83</sup> Ver Linhas de Orientação relativas à Avaliação Prévia de Controlo de Concentrações da Autoridade da Concorrência [http://www.concorrenca.pt/vPT/A\\_AdC/legislacao/Documents/Nacional/Linhas%20de%20Orientacao%20Relativas%20a%20Av%20aliacao%20Previa.pdf](http://www.concorrenca.pt/vPT/A_AdC/legislacao/Documents/Nacional/Linhas%20de%20Orientacao%20Relativas%20a%20Av%20aliacao%20Previa.pdf).

<sup>84</sup> “Para garantir a transparência das condições de emprego, as autoridades competentes que exijam a transferência do pessoal ou imponham o respeito de determinadas normas sociais estão obrigadas a especificar essas exigências no caderno de encargos do concurso e no contrato de serviço público e que considerando o princípio da subsidiariedade, (...) autoridades competentes dispõem das seguintes opções para proteção do pessoal em caso de mudança do operador: (i) Não tomar nenhuma medida específica. Nesse caso, os direitos dos trabalhadores, nomeadamente à transferência, só têm de ser salvaguardados se estiverem preenchidas as condições de aplicabilidade da Diretiva 2011/23/CE, por exemplo quando são transferidos ativos corpóreos importantes, como material circulante; (ii) Exigir a transferência do pessoal anteriormente contratado para prestar os serviços, com os direitos que este teria caso se tivesse efetuado uma transferência na aceção da Diretiva 2011/23/CE, fosse esta aplicável ou não. O considerando 16 do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 precisa que «essa diretiva não obsta a que os Estados-Membros mantenham as condições de transferência dos direitos dos trabalhadores que não sejam abrangidos pela diretiva [...] e que tomem assim em consideração, se for caso disso, as normas sociais estabelecidas pelas disposições legislativas, regulamentares ou administrativas nacionais ou por acordos coletivos ou acordos celebrados entre os parceiros sociais». (iii) Exigir ao operador que respeite determinadas normas sociais relativamente a todo o pessoal envolvido na prestação dos serviços de transporte público, «para garantir a existência de condições de concorrência transparentes e comparáveis entre os operadores e para evitar o risco de dumping social», como indica o considerando 17 do regulamento (CE) n.º 1370/2007. Tais normas poderão, designadamente, fazer parte de um acordo de empresa ou de um acordo coletivo para o segmento de mercado em causa. (iv) Combinar as opções ii e iii.”

o pessoal envolvido na prestação dos serviços de transporte público.

212. Ainda segundo as mesmas orientações, “de acordo com a jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia, a Diretiva 2001/23/CE aplica-se a transferências de empresas subsequentes a concursos para adjudicação de contratos de serviços público. Nos setores de atividade assentes em ativos corpóreos, como o transporte rodoviário ou ferroviário, a diretiva é aplicável se forem transferidos ativos corpóreos importantes.”.
213. A AMT considera que a fundamentação das opções propostas, consideradas relevantes, designadamente a garantia de cumprimento de legislação e regulamentação laboral (incluindo transmissão de empresa, estabelecimento e pessoal) se traduz num fator da maior relevância, em ordem a assegurar o cumprimento de diversos princípios de sustentabilidade social no Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes.
214. Na verdade, a integração dos trabalhadores da anterior “concessão” não é obrigatória, a não ser que se verifique a transmissão de estabelecimento, ou seja, nos termos do artigo 318.º do Código do Trabalho (CT), a transmissão, por qualquer título, da titularidade da empresa, do estabelecimento ou de parte da empresa ou estabelecimento que constitua uma unidade económica<sup>85</sup>, sem prejuízo do direito de oposição do trabalhador previsto no CT.
215. Neste contexto, no que se refere à proteção dos atuais trabalhadores, a CIMAVE optou por considerar que não se verificando uma transmissão de estabelecimento<sup>86</sup>, não existe obrigatoriedade de “transmissão de trabalhadores”, sendo, no entanto, consagradas algumas cláusulas que conferem alguma proteção aos atuais trabalhadores (prioridade aos atuais trabalhadores)<sup>87</sup>.
216. Deverá a CIMAVE (e o Operador) pugnar, a todo o tempo, pelo integral cumprimento da legislação laboral<sup>88</sup>, prestando toda a informação que seja necessária, e, se solicitada, à Autoridade para as Condições do Trabalho (ACT), tendo em conta as suas

---

<sup>85</sup> Unidade económica - o conjunto de meios organizados com o objetivo de exercer uma atividade económica, principal ou acessória.

<sup>86</sup> Por não se verificar “Transmissão de Estabelecimento”, nomeadamente pelo facto de não se verificar transferência do material circulante (autocarros) dos atuais Operadores para o futuro Concessionário.

<sup>87</sup> De salientar, tal como a AMT tem vindo a referir, que se considera essencial que os direitos dos trabalhadores, nomeadamente à transferência, sejam salvaguardados, se estiverem preenchidas as condições de aplicabilidade da Diretiva 2001/23/CE, por exemplo, quando são transferidos ativos corpóreos importantes, como material circulante, no estrito cumprimento da legislação laboral.

<sup>88</sup> Conforme referem as Orientações da Comissão: “O considerando 17 do regulamento precisa que «as autoridades competentes têm a liberdade de estabelecer critérios sociais e de qualidade, a fim de manter e elevar os padrões de qualidade para as obrigações de serviço público, nomeadamente no que se refere às condições mínimas de trabalho, aos direitos dos passageiros, às necessidades das pessoas com mobilidade reduzida, à proteção do ambiente, à segurança dos passageiros e dos trabalhadores e às obrigações decorrentes de acordos coletivos e de outras normas e acordos relativos aos locais de trabalho e à proteção social no local em que o serviço é prestado» e que «para garantir a existência de condições de concorrência transparentes e comparáveis entre os operadores e para evitar o risco de dumping social, as autoridades competentes deverão poder impor padrões de qualidade específicos no plano social e em matéria de serviços”.

atribuições, designadamente de colaborar com outros organismos da administração pública com vista ao respeito integral das normas laborais nos termos previstos na legislação europeia e nas convenções da Organização Internacional do Trabalho, ratificadas por Portugal<sup>89</sup>, bem como em instrumentos de contratação coletiva de trabalho celebrados, designadamente, pela Associação Nacional de Transportadores Rodoviários de Pesados de Passageiros – ANTROP, publicadas no Boletim de Trabalho e Emprego.

### **Racionalidades basilares**

217. Tendo em conta os pontos precedentes, considera-se que a operação em causa apresenta vantagens e dá resposta tendencialmente favorável a cada uma das racionalidades basilares e estruturantes da metodologia de regulação económica independente da AMT (a dos investidores<sup>90</sup>; a dos profissionais/ utilizadores/ utentes/ consumidores e/ou cidadãos; e a dos contribuintes), sem prejuízo do reforço deste quadro através do cumprimento das Determinações e Recomendações apresentadas pela AMT e da verificação da manutenção destes benefícios através do necessário acompanhamento da execução contratual.
218. Como já foi referenciado, foram identificadas algumas questões no que se refere ao Modelo económico-financeiro da Concessão e seus impactos do ponto de vista dos Investidores, num contexto de “concorrência regulada” (no mercado de prestação de serviços públicos de transporte de passageiros) e sua confluência / intersecção com o mercado dos serviços comerciais (atividades acessórias), com especial enfoque no mercado dos Serviços Expresso, recentemente liberalizado (Decreto-Lei n.º 140/2019, que materializa o regime já constante do Artigo 33.º do RJSPTP).
219. No caso concreto, como vimos, a elevada “alavancagem” do financiamento das OSP dos serviços da Rede Base através dos serviços acessórios (serviços ocasionais, Serviços Expresso), pode determinar a reduzida atratividade do presente procedimento para os concorrentes (Operadores/**Investidores**) que ainda não acederam ao novo mercado dos Serviços Expresso (mercado “fechado”, em regime de oligopólio, até à publicação do referido Decreto-Lei n.º 140/2019), reforçando as

---

<sup>89</sup> Referem os considerandos 13 e 14 do Regulamento (UE) 2016/2338 do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de dezembro de 2016 que altera o Regulamento (CE) n.º 1370/2007 no que respeita à abertura do mercado nacional de serviços de transporte ferroviário de passageiros, que “(13) Tendo em vista a integração adequada dos requisitos sociais e laborais nos procedimentos de adjudicação de contratos de serviço público para a prestação de serviços públicos de transporte de passageiros, os operadores de serviço público deverão cumprir, no âmbito da execução de contratos de serviço público, as obrigações no domínio da legislação social e laboral que se apliquem no Estado-Membro em que o contrato de serviço público é adjudicado e que decorram de disposições legislativas e regulamentares e de decisões, tanto a nível nacional como a nível da União, bem como de acordos coletivos aplicáveis, desde que essas regras nacionais e a sua aplicação respeitem o direito da União. (14) Caso os Estados-Membros exijam que o pessoal contratado pelo operador anterior seja transferido para o novo operador de serviço público, deverão ser conferidos ao referido pessoal os direitos de que beneficiariam se tivesse sido realizada uma transferência na aceção da Diretiva 2001/23/CE do Conselho (1). Os Estados-Membros deverão ter a liberdade de adotar essas disposições.”

<sup>90</sup> Cfr. especificidade relativa aos **Investidores** / Operadores – parágrafos seguintes.

vantagens concorrenciais inerentes dos “operadores históricos” (que o Estudo da Concessão designa como Incumbentes). Aliás, este modelo alavancado, poderá ter efeitos jus concorrenciais nesse novo segmento de mercado (potenciando, ainda que de forma indireta, a continuidade do “fecho” desse mercado, face à aplicação do novo teste de equilíbrio económico a novos entrantes).

220. Nesse sentido, antes de concluir pela conformidade da operação proposta com a racionalidade dos Investidores (de notar que as várias racionalidades não são aditivas, mas singulares), é necessário, do ponto de vista da AMT ponderar o efeito das Determinações e Recomendações que já se foram avançando sobre esta matéria e que são reproduzidas *infra* no presente Parecer.
221. Quanto aos Contribuintes, assinala-se que financiamento público, por contrapartida de um melhor serviço, poderá não acarretar consequências negativas sobre a dívida pública, pois potencia o crescimento do transporte de passageiros e estimula o desenvolvimento da produção de valor acrescentado, podendo resultar num aumento da consequente receita fiscal, sem aumento dos impostos.
222. Por sua vez, as contrapartidas públicas, viabilizam também a concretização do interesse público na efetivação de um melhor serviço de transporte de passageiros, por forma a assegurar a satisfação permanente dos padrões de continuidade, regularidade, qualidade, quantidade e tarifas do serviço de transporte.
223. O reforço e aplicação rigorosos de mecanismos de monitorização e fiscalização devem servir para dissuadir o incumprimento dos requisitos contratuais, e evitar que se traduzam numa eventual deterioração da qualidade do serviço prestado aos consumidores, pelo que, em conclusão, a aplicação da racionalidade ancorada nos contribuintes conduz à perceção de que os balanços finais, em termos dos benefícios líquidos globais para os contribuintes, são positivos.
224. No que se refere a utilizadores/ consumidores e/ou cidadãos, o facto de o sistema passar a ser gerido por uma entidade com maior proximidade e com melhor conhecimento das reais necessidades dos utilizadores (CIMAVE), poderá potenciar a oferta de um melhor serviço, adequando de forma mais eficiente e dinâmica a oferta à procura, atento ao facto de os Municípios deterem, por exemplo, competências na gestão do espaço público e no planeamento e ordenamento do território.
225. Adicionalmente, o exercício dos poderes regulatórios da AMT em articulação com os poderes organizacionais da CIM e dos Municípios associados, poderá promover, potencialmente, uma melhor promoção dos direitos e interesses dos consumidores, utilizadores do transporte público, mas também, indiretamente, daqueles que possam beneficiar, direta ou indiretamente, da existência de uma rede de transportes públicos

eficiente na sua região.

226. Também no interesse daqueles, como dos contribuintes, a prestação do serviço público de transporte de passageiros, com base numa definição transparente e objetiva de obrigações contratuais, poderá potenciar uma melhor gestão dos dinheiros públicos e, conseqüentemente, assegurar a sustentabilidade atual e futura da oferta de transportes à população.
227. A imposição de obrigações contratuais e indicadores de *performance* e qualidade permite garantir níveis de continuidade, regularidade, pontualidade e acesso ao transporte a preços acessíveis que não seriam alcançáveis, caso os investidores privados atendessem apenas ao seu interesse comercial.
228. Com maiores alternativas de transportes, tal pode representar uma poupança de custos para os consumidores face a outros modos de transporte alternativos, mas também para a sociedade em geral, através da diminuição dos custos inerentes a um sistema baseado na utilização da viatura privada.
229. Na perspetiva **dos profissionais também** se apresentam resultados positivos, na medida em que se promove a manutenção e a criação de emprego de forma sustentada, e, no que concerne ao cidadão em geral, cumpre invariavelmente assinalar os reflexos positivos no reforço dos seus direitos de cidadania e da coesão social e territorial, designadamente das populações locais.

## **VI – DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES**

Não obstante a extensão e rigor demonstrados no Procedimento ora presente, designadamente no se refere à presença de Indicadores de Desempenho e de Monitorização, considera-se ser de determinar à CIMAVE:

- ✓ No que respeita ao Modelo Económico-Financeiro que, antes do lançamento do presente concurso, possa rever o Modelo Financeiro e as peças concursais, no sentido de matizar o Modelo proposto (Cenário 2), minimizando os riscos jus concorrenciais identificados (risco sobrevalorização das vantagens concorrências inerentes dos operadores históricos, risco de materialização de “barreiras à entrada” de novos operadores no segmento dos Serviços Expresso). [confidencial]

- ✓ no que se refere a Penalidades Contratuais<sup>91</sup> - a execução contratual deverá ser exigente e efetiva, pelo que deverá existir referência expressa aos mecanismos previstos nos artigos 44.º e 45.º do RJSPTP, designadamente, a aplicação da suspensão do pagamento de compensações financeiras em caso de incumprimento(s).
- ✓ Que seja dado cumprimento ao artigo 7.º do Regulamento quanto à elaboração de relatório anual circunstanciado sobre as obrigações de serviço público da competência da CIM, que permita, designadamente, obter dados e indicadores relevantes constantes de informação da AMT às autoridades de transportes, tendo em conta que já se encontra prevista a transmissão de dados operacionais previstos no Regulamento n.º 430/2019, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 94, de 16 de maio de 2019 (cujo reporte, de caráter anual, se considera essencial) em ordem a garantir uma adequada monitorização de todos os pressupostos e variáveis necessários ao cálculo de indicadores de *performance* mas também para aferir da aderência à realidade da exploração de todos os pressupostos e ponderar a eventual necessidade (recomenda-se uma avaliação também anual) de proceder aos ajustes que se justifiquem, garantindo, a todo o tempo, a sustentabilidade do modelo e a sua compliance com o enquadramento legal e jurisprudencial nacional e europeu.

Recomenda-se à CIMAVE,

- ✓ No que se refere a matérias de Governance Territorial que CIMAVE possa concretizar, a celebração dos contratos Interadministrativos / Acordos de coordenação de competências, *preferencialmente antes do lançamento do concurso*, de forma a estabilizar os pressupostos do Modelo e a diminuir as hipóteses de verificação de conflitos negativos e/ou positivos de competências entre Autoridades de Transportes, contribuindo para o estabelecimento de um modelo adequado do *Governance Territorial*, *essencial para* a gestão eficiente das diversas tipologias de Serviços (Urbanos, Municipais, Intermunicipais, Inter-Regionais).
- ✓ Que pondere, de forma proporcional e tendo em conta o interesse público, as consequências jus concorrenciais de autorização da subcontratação de mais de 1/3 dos Serviços, tendo em conta a necessidade de garantir a plena conformidade com o regime constante do Regulamento.

---

<sup>91</sup> E sem prejuízo da introdução de algum aperfeiçoamento, nomeadamente no que se refere à gradação dos incumprimentos e respetivas penalidades.

Finalmente, deverá a CIMAVE:

- ✓ Pugnar, a todo o tempo, pelo integral cumprimento da legislação laboral, prestando toda a informação que seja necessária, e, se solicitada, à ACT;
- ✓ Garantir o cumprimento aos competentes requisitos de autorização de despesa e garantia da sua comportabilidade, bem como a competente fundamentação, designadamente nos termos da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro e Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, do CCP e do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho;
- ✓ Efetuar um acompanhamento no sentido de aferir, a todo o tempo, incluindo no desenvolvimento do procedimento concursal, a *compliance* com as normas legais nacionais e europeias, bem como das disposições contratuais, sem prejuízo da avaliação prévia à celebração contratual, nos termos da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio.

## **VI – DAS CONCLUSÕES**

- ✓ No que concerne ao objeto específico deste Parecer, afigura-se que as peças procedimentais relativas ao procedimento concursal a lançar pelo CIM se perfilam estar em *compliance* com os enquadramentos legais citados, sendo por isso favorável, no que a este ponto diz respeito (*compliance*).
- ✓ No entanto, tendo em conta o já referenciado no que respeita ao Modelo económico-financeiro (e seus impactos jus concorrenciais, tendo nomeadamente em conta a racionalidade dos Investidores/operadores), considera-se que este parecer favorável é condicionado ao cumprimento da Determinação referidas *supra* (sendo ponderadas as Recomendações inerentes), devendo a AMT voltar a pronunciar-se face às reformulações apresentadas. Caso, da análise então efetuada, se conclua que não foram introduzidos elementos que permitam matizar as referidas externalidades negativas (jus concorrenciais), o presente Parecer convola-se em negativo.
- ✓ De referir, igualmente, que a referida conformidade se afere não apenas na definição inicial dos termos daqueles instrumentos legais e contratuais, mas também na sua preparação no âmbito do desenvolvimento do procedimento concursal, na sua efetiva execução, implementação e eventual revisão (mesmo que programada e periódica), designadamente na monitorização do cumprimento de obrigações contratuais, na fiscalização e sancionamento das mesmas, na salvaguarda de condições

concorrenciais equitativas para todos os operadores que prestem serviços de transportes no seu território e no cumprimento estrito de todas as obrigações legais<sup>92</sup>;

- ✓ Acresce que a AMT, no âmbito das atribuições e competências que lhe estão legalmente cometidas pelos seus Estatutos, prosseguirá uma articulação expedita e eficiente com a CIMAVE, para estabelecer uma transmissão de informação relevante a esta Autoridade no âmbito da execução deste contrato, com especial incidência, e para os devidos efeitos, na verificação regular da conformidade legal, nacional e europeia, atribuição de compensações financeiras, regras e princípios de âmbito tarifário, de regras regulamentares e contratuais relativas aos direitos e interesses dos consumidores e que assumem impacto concorrencial.
- ✓ Quanto à análise das diferentes racionalidades plurais: a dos investidores; a dos profissionais/ utilizadores/ consumidores e/ou cidadãos; e a dos contribuintes, de acordo com a informação prestada e sujeita a confirmação e manutenção na execução contratual, é de parecer favorável – sendo no entanto condicionada à reanálise da racionalidade dos Investidores, tal como referido *supra* – considerando que são criadas as condições necessárias à sustentabilidade económica e de funcionamento do Ecosistema da Mobilidade e Transportes local e regional, assegurando uma Mobilidade Inclusiva, Eficiente e Sustentável, potenciando a coesão social e territorial e reforçando a solidariedade inter-regional.

Lisboa, 27 de fevereiro de 2020.

O Presidente do Conselho de Administração

João Carvalho

---

<sup>92</sup> Sem prejuízo da avaliação nos termos da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio.